

# LE GATT ET LES ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE

## THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT  
DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE  
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT  
PAR

Rodolphe S. IMHOOF  
de —  
Zofingue (AG)

THÈSE N° 636

1978

LA CHAUX-DE-FONDS  
IMPRIMERIE COURVOISIER S.A.

1979







Digitized by the Internet Archive  
in 2026

LE GATT ET LES ZONES  
DE LIBRE-ÉCHANGE



# LE GATT ET LES ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE

## THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT  
DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE  
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT  
PAR

Rodolphe S. IMHOOF  
de  
Zofingue (AG)

THÈSE N° 636

LA CHAUX-DE-FONDS  
IMPRIMERIE COURVOISIER S.A.

1979

La faculté de droit autorise l'impression de la présente dissertation sans entendre émettre par là aucune opinion sur les propositions qui s'y trouvent énoncées.

Genève, le 2 juin 1978.

Thèse 636.

*Le doyen:*  
Ph. Graven



*A mon épouse,  
mes parents,  
mes beaux-parents*





## AVANT-PROPOS

Un ouvrage, quelle qu'en soit la nature, n'est jamais le fruit de son seul auteur. J'ai quant à moi bénéficié d'une aide souvent extrêmement précieuse et d'encouragements qui m'ont beaucoup apporté dans mon entreprise. Si je renonce à citer nommément toutes les personnes qui ont contribué à un stade ou un autre à l'accomplissement de mes recherches, c'est qu'elles sont trop nombreuses. Ma reconnaissance à leur endroit n'en est que plus grande.

Je ne saurais néanmoins omettre de mentionner l'aide inestimable que j'ai reçue de nombreux praticiens, de collègues et d'amis qui m'ont fait part de leur expérience extrêmement précieuse dans le domaine des organisations économiques internationales. Mais ma gratitude va tout spécialement à mes deux directeurs de recherche qui n'ont ménagé ni leur temps, ni leurs efforts pour me conseiller, me guider et me permettre d'entrevoir les subtilités des mécanismes juridiques et économiques qui président à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

Juillet 1978

R.I.



# TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION .....                                                                                             | 1  |
| <i>Première partie:</i>                                                                                        |    |
| LES PRINCIPES DIRECTEURS DU GATT<br>EN VUE DE L'EXPANSION DES ÉCHANGES                                         | 7  |
| Chapitre premier. — <i>La non-discrimination</i> .....                                                         | 11 |
| Section 1      La clause de la nation la plus favorisée ou le caractère positif de la non-discrimination ..... | 11 |
| Section 2      Les mesures annexes ou le caractère négatif de la non-discrimination .....                      | 16 |
| Chapitre 2. — <i>Les concessions tarifaires</i> .....                                                          | 21 |
| Section 1      Les négociations tarifaires .....                                                               | 22 |
| A) Les méthodes bilatérales .....                                                                              | 22 |
| B) La méthode multilatérale du Kennedy-Round ..                                                                | 24 |
| C) A la recherche de nouvelles méthodes .....                                                                  | 26 |
| Section 2      La consolidation des concessions tarifaires .....                                               | 28 |
| Chapitre 3. — <i>L'intégration économique</i> .....                                                            | 31 |

|            |                                                     |    |
|------------|-----------------------------------------------------|----|
| Section 1  | L'article XXIV: son but . . . . .                   | 32 |
| Section 2  | L'article XXIV: sa portée . . . . .                 | 37 |
| Section 3  | L'article XXIV: son contenu . . . . .               | 39 |
|            | A) L'union douanière . . . . .                      | 40 |
|            | 1) Libre-échange interne . . . . .                  | 41 |
|            | 2) Tarif extérieur identique en substance . . . . . | 42 |
|            | B) La zone de libre-échange . . . . .               | 43 |
|            | 1) Libre-échange interne . . . . .                  | 45 |
|            | 2) Pas de tarif extérieur identique . . . . .       | 46 |
| Conclusion | . . . . .                                           | 50 |

### *Deuxième partie:*

|                                                                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LES ACCORDS PRÉSENTÉS AU GATT EN<br>INVOQUANT LES DISPOSITIONS DE L'AR-<br>TICLE XXIV RELATIVES À LA ZONE DE<br>LIBRE-ÉCHANGE . . . . . | 51 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

### TITRE PREMIER

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Analyse des dispositions de l'article XXIV relatives<br>à la zone de libre-échange . . . . . | 55 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| Chapitre premier. — <i>Les dispositions matérielles</i> . . . . . | 57 |
|-------------------------------------------------------------------|----|

|           |                                                                                            |    |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Section 1 | L'article XXIV paragraphe 4 . . . . .                                                      | 58 |
|           | A) Analyse de la première phrase . . . . .                                                 | 58 |
|           | B) Analyse de la seconde phrase . . . . .                                                  | 60 |
|           | 1) Importance juridique . . . . .                                                          | 61 |
|           | 2) Importance économique . . . . .                                                         | 64 |
|           | C) Synthèse . . . . .                                                                      | 65 |
| Section 2 | L'article XXIV paragraphe 8 lettre b . . . . .                                             | 65 |
|           | A) L'élimination des restrictions . . . . .                                                | 66 |
|           | B) La notion d'«essentiel des échanges commer-<br>ciaux» . . . . .                         | 67 |
|           | 1) Interprétation quantitative . . . . .                                                   | 67 |
|           | 2) Interprétation qualitative . . . . .                                                    | 70 |
|           | C) Les exceptions à la libération pour l'«essentiel des<br>échanges commerciaux» . . . . . | 73 |
|           | D) Synthèse . . . . .                                                                      | 75 |

|                                                           |                                                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Section 3                                                 | L'article XXIV paragraphe 5 lettre c . . . . .                                                                                      | 76  |
|                                                           | A) La notion d'«accord provisoire» . . . . .                                                                                        | 78  |
|                                                           | B) La notion de «délai raisonnable» . . . . .                                                                                       | 81  |
|                                                           | C) Les notions de «plan» et de «programme» . . . . .                                                                                | 82  |
|                                                           | D) Synthèse . . . . .                                                                                                               | 84  |
| Section 4                                                 | L'article XXIV paragraphe 5 lettre b . . . . .                                                                                      | 85  |
|                                                           | A) Eléments de comparaison entre le paragraphe 5<br>lettre a et le paragraphe 5 lettre b et considé-<br>rations générales . . . . . | 86  |
|                                                           | 1) Destinataire et exigences distincts pour l'union<br>et la zone . . . . .                                                         | 86  |
|                                                           | 2) Cas des zones de libre-échange: exigence sup-<br>plémentaire? . . . . .                                                          | 87  |
|                                                           | B) Analyse des obligations découlant du paragra-<br>phe 5 lettre b . . . . .                                                        | 88  |
|                                                           | C) Synthèse . . . . .                                                                                                               | 93  |
| Chapitre 2. — <i>Les dispositions formelles</i> . . . . . |                                                                                                                                     | 95  |
| Section 1                                                 | L'article XXIV paragraphe 7 . . . . .                                                                                               | 96  |
|                                                           | A) La transmission de renseignements . . . . .                                                                                      | 96  |
|                                                           | B) Les recommandations des Parties Contractantes . . . . .                                                                          | 98  |
|                                                           | C) Les modifications du «plan» . . . . .                                                                                            | 100 |
| Section 2                                                 | L'article XXIV paragraphe 9 . . . . .                                                                                               | 101 |
| Section 3                                                 | L'article XXIV paragraphe 10 . . . . .                                                                                              | 102 |
|                                                           | A) La portée du paragraphe 10 . . . . .                                                                                             | 103 |
|                                                           | B) Comparaison entre l'article XXIV paragraphe 10<br>et l'article XXV paragraphe 5 . . . . .                                        | 104 |
| Conclusion                                                | . . . . .                                                                                                                           | 107 |

## TITRE SECOND

|                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Les accords examinés au sein du GATT au titre des<br>dispositions de l'article XXIV relatives aux zones de<br>libre-échange . . . . . | 109 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                            |                                                                                         |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Chapitre premier. — <i>Les accords entre pays en développement</i> . . . . |                                                                                         | 111 |
| Section 1                                                                  | Les accords entre pays en développment examinés<br>au titre de l'article XXIV . . . . . | 113 |

|               |                                                                                                            |     |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
|               | A) L'interprétation du critère de l'«essentiel des échanges» . . . . .                                     | 113 |
|               | B) L'interprétation des notions de «plan», «programme» et «délai raisonnable» . . . . .                    | 115 |
|               | C) Le concept de région économique . . . . .                                                               | 117 |
|               | D) La relative bienveillance du GATT à l'égard des accords conclus par les pays en développement . . . . . | 119 |
| Section 2     | Les accords entre pays en développement examinés au titre de la Partie IV . . . . .                        | 121 |
|               | A) L'accord commercial entre l'Inde, l'Egypte et la Yougoslavie . . . . .                                  | 123 |
|               | B) Le protocole concernant les négociations commerciales entre pays en voie de développement . . . . .     | 124 |
|               | C) Les préférences généralisées en faveur des pays en développement . . . . .                              | 126 |
| Chapitre 2. — | <i>Les accords entre pays à stades de développement différents</i> . . . . .                               | 129 |
| Section 1     | Les accords d'association présentés au titre des dispositions sur les zones de libre-échange . . . . .     | 130 |
|               | A) L'association octroyée . . . . .                                                                        | 132 |
|               | B) L'association moyen d'aide au développement . . . . .                                                   | 134 |
|               | 1) Les accords multilatéraux . . . . .                                                                     | 134 |
|               | 2) Les accords bilatéraux . . . . .                                                                        | 138 |
|               | C) L'association comme prélude à l'adhésion . . . . .                                                      | 141 |
| Section 2     | Les accords commerciaux présentés au titre des dispositions sur les zones de libre-échange . . . . .       | 142 |
|               | A) Les premiers accords . . . . .                                                                          | 142 |
|               | B) Les derniers accords . . . . .                                                                          | 144 |
| Chapitre 3. — | <i>Les accords entre pays industrialisés</i> . . . . .                                                     | 147 |
| Section 1     | Existence d'un «plan» et d'un «programme» . . . . .                                                        | 148 |
| Section 2     | Les produits sensibles . . . . .                                                                           | 149 |
| Section 3     | Relèvement des droits de douane . . . . .                                                                  | 151 |
| Section 4     | L'exclusion des produits agricoles . . . . .                                                               | 152 |
|               | A) La Convention de Stockholm . . . . .                                                                    | 152 |
|               | B) Les accords entre les pays membres de l'AELE et la CEE . . . . .                                        | 155 |

|               |                                                                                                           |     |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Section 5     | Les critères de l'origine . . . . .                                                                       | 156 |
|               | A) La Convention de Stockholm . . . . .                                                                   | 158 |
|               | B) Les accords entre les pays membres de l'AELE<br>et la CEE . . . . .                                    | 159 |
| Section 6     | Les diverses solutions apportées . . . . .                                                                | 165 |
| Appendice     | . . . . .                                                                                                 | 167 |
|               |                                                                                                           |     |
| Chapitre 4. — | <i>Les accords entre pays à systèmes économiques et<br/>sociaux différents</i> . . . . .                  | 169 |
| Section 1     | Questions de principe particulières . . . . .                                                             | 170 |
|               | A) Les pays à économie planifiée et la clause de la<br>nation la plus favorisée . . . . .                 | 170 |
|               | B) Les pays à économie planifiée et le GATT . . . . .                                                     | 173 |
| Section 2     | Application de l'article XXIV aux accords entre<br>pays à régimes économiques et sociaux différents . . . | 175 |
|               | A) Applicabilité de l'article XXIV . . . . .                                                              | 176 |
|               | B) Compatibilité avec l'article XXIV . . . . .                                                            | 179 |
| Conclusion    | . . . . .                                                                                                 | 181 |

*Troisième partie:*

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| APPRÉCIATION DE LA PRATIQUE DU GATT<br>ET ADAPTATION DE SES PRINCIPES . . . . . | 183 |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                     |                                                                                                |     |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Chapitre premier. — | <i>Appréciation de l'application de l'article XXIV</i>                                         | 187 |
| Section 1           | Objectif de l'insertion de la notion de zone de<br>libre-échange dans l'article XXIV . . . . . | 188 |
|                     | A) Les projets précurseurs à la zone de libre-échange                                          | 188 |
|                     | 1) La première proposition française . . . . .                                                 | 189 |
|                     | 2) La proposition libanaise . . . . .                                                          | 189 |
|                     | B) L'introduction de la notion de zone de libre-<br>échange . . . . .                          | 190 |
|                     | 1) La proposition syro-libanaise . . . . .                                                     | 191 |
|                     | 2) La seconde proposition française . . . . .                                                  | 192 |
| Section 2           | L'application de la notion de zone de libre-échange . .                                        | 194 |

|                                                                              |                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Chapitre 2. — <i>Adaptation des principes des articles I et XXIV</i> . . . . | 203                                                                           |
| Section 1                                                                    | Problème juridique et consensus politique . . . . . 203                       |
| A)                                                                           | Problème juridique . . . . . 203                                              |
| B)                                                                           | Consensus politique de principe . . . . . 205                                 |
| C)                                                                           | Absence de consensus politique et juridique quant<br>au fond . . . . . 207    |
| Section 2                                                                    | La révision des règles matérielles du GATT . . . . . 210                      |
| A)                                                                           | Le principe de la clause de la nation la plus favo-<br>risée . . . . . 211    |
| 1)                                                                           | Etat de la discussion . . . . . 211                                           |
| 2)                                                                           | Propositions de modification de l'article I . . . 213                         |
| 3)                                                                           | Résultats du Tokyo-Round . . . . . 217                                        |
| B)                                                                           | Propositions de modification de l'article XXIV . 218                          |
| 1)                                                                           | L'article XXIV paragraphe 4 . . . . . 219                                     |
| 2)                                                                           | L'article XXIV paragraphe 8 . . . . . 222                                     |
| 3)                                                                           | L'article XXIV paragraphe 5 . . . . . 223                                     |
| Section 3                                                                    | Renforcement du rôle du GATT par la procédure et<br>la pratique . . . . . 227 |
| A)                                                                           | Renforcement des règles de procédure de l'arti-<br>cle XXIV . . . . . 227     |
| 1)                                                                           | Le paragraphe 6 . . . . . 228                                                 |
| 2)                                                                           | Le paragraphe 7 . . . . . 229                                                 |
| 3)                                                                           | Le paragraphe 9 . . . . . 232                                                 |
| 4)                                                                           | Le paragraphe 10 . . . . . 233                                                |
| B)                                                                           | Renforcement du rôle du GATT par la pratique 234                              |
| CONCLUSION . . . . .                                                         | 241                                                                           |
| Annexe I . . . . . Article XXIV                                              | 245                                                                           |

## ABRÉVIATIONS

|           |                                                                  |
|-----------|------------------------------------------------------------------|
| ACDI      | Annuaire de la Commission du Droit International                 |
| ACP       | Etats de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique                 |
| AELE/EFTA | Association Européenne de Libre-Echange                          |
| AF        | Assemblée fédérale                                               |
| AFDI      | Annuaire Français de Droit International                         |
| AIDI      | Annuaire de l'Institut de Droit International                    |
| ALALC     | Association Latino-Américaine de Libre-Commerce                  |
| ASDI      | Annuaire Suisse de Droit International                           |
| AVR       | Archiv des Völkerrechts                                          |
| AW        | Aussenwirtschaft                                                 |
| CARIFTA   | Association de Libre-Echange des Caraïbes                        |
| CDI       | Commission du Droit International                                |
| CECA      | Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier                   |
| CEE/EWG   | Communauté Economique Européenne                                 |
| CF        | Conseil fédéral                                                  |
| CNUCED    | Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement |
| CPJI      | Cour Permanente de Justice Internationale                        |
| EAMA      | Etats Africains et Malgache Associés                             |
| FF        | Feuille fédérale                                                 |
| GATT      | Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce           |
| IBDD      | Instruments de Base et Documents Divers                          |
| JCDI      | Jurisqueuseur de Droit International (Dalloz)                    |
| JDI       | Journal du Droit International (Clunet)                          |
| JOCE      | Journal Officiel des Communautés Européennes                     |
| JWTL      | Journal of World Trade Law                                       |
| LGDJ      | Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence                  |
| NZZ       | Neue Zürcher Zeitung                                             |
| OeZöR     | Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht              |

|       |                                                                  |
|-------|------------------------------------------------------------------|
| PTOM  | Pays et Territoires d'Outre-Mer                                  |
| PUF   | Presses Universitaires de France                                 |
| RCADI | Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (La Haye) |
| RMC   | Revue du Marché Commun                                           |
| ROLF  | Recueil Officiel des Lois Fédérales                              |
| RS    | Recueil Systématique des Lois Fédérales                          |
| RTNU  | Recueil des Traités des Nations Unies                            |
| WBV   | Wörterbuch des Völkerrechts                                      |
| ZaöRV | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht |

## BIBLIOGRAPHIE

Nous n'avons consigné dans cette bibliographie que les documents, ouvrages et articles de base.

Des références bibliographiques concernant certaines questions particulières rencontrées au cours de nos recherches se trouvent dans les notes de bas de page.

Les ouvrages de base auxquels nous avons eu souvent recours ne seront cités dans les notes de bas de page que par l'indication du nom de l'auteur, et là où une confusion serait possible, par un abrégé du titre.

### I. DOCUMENTS

#### A) *Charte de La Havane*

Acte final et documents connexes, Conférence des Nations Unies sur le Commerce et l'Emploi, La Havane (Cuba) (du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948). Publ. ONU 1948. II. D.4 (E/CONF.2/78).

Travaux préparatoires portant les cotes E/PC/T.... et E/CONF.2/....

#### B) *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)*

Instruments de base et documents divers (IBDD), Vol. I (avril 1955 texte révisé)

IBDD, Vol. II (avril 1952)

IBDD, Vol. III (novembre 1958)

IBDD, Vol. IV, texte de l'Accord général (révisé) (mars 1969)

IBDD, Supplément 1 (mars 1953)

IBDD, Supplément 2 (janvier 1954)

IBDD, Supplément 3 (juin 1955)

IBDD, Supplément 4 (mars 1956)

- IBDD, Supplément 5 (février 1957)
- IBDD, Supplément 6 (mars 1958)
- IBDD, Supplément 7 (mars 1959)
- IBDD, Supplément 8 (février 1960)
- IBDD, Supplément 9 (février 1961)
- IBDD, Supplément 10 (mars 1962)
- IBDD, Supplément 11 (mars 1963)
- IBDD, Supplément 12 (mai 1964)
- IBDD, Supplément 13 (juillet 1965)
- IBDD, Supplément 14 (juillet 1966)
- IBDD, Supplément 15 (avril 1968)
- IBDD, Supplément 16 (avril 1969)
- IBDD, Supplément 17 (mai 1970)
- IBDD, Supplément 18 (avril 1972)
- IBDD, Supplément 19 (mars 1973)
- IBDD, Supplément 20 (janvier 1974)
- IBDD, Supplément 21 (février 1975)
- IBDD, Supplément 22 (février 1976)
- IBDD, Supplément 23 (janvier 1977)
- IBDD, Supplément 24 (janvier 1978)
- GATT Activités en 1970/71 (Genève 1972)
- GATT Activités en 1972 (Genève 1973)
- GATT Activités en 1973 (Genève 1974)
- GATT Activités en 1974 (Genève 1975)
- GATT Activités en 1975 (Genève 1976)
- GATT Activités en 1976 (Genève 1977)
- Documents du GATT, séries L et C/M
- L'évolution du commerce international (Rapport HABERLER), GATT, Genève, 1958.
- Le commerce international en 1975/1976, GATT, Genève, 1976.

C) *Société des Nations*

Recommandations du Comité économique concernant la politique tarifaire et la clause de la nation la plus favorisée du 16 février 1933. Doc.E/805/1933 II B 1.

D) *Organisation des Nations Unies*

Annuaire de la Commission du droit international  
 1974 (Vol. II) A/CN.4/SER. A/1974/Add 1 (Part. 1)  
 1975 (Vol. I) A/CN.4/SER. A/1975  
 1975 (Vol. II) A/CN.4/SER. A/1975/Add 1  
 1976 (Vol. I) A/CN.4/SER. A/1976

1976 (Vol. II) A/CN.4/SER. A/1976/Add 1 (Part. 2)

Rapports de la Commission du droit international

sur les travaux de sa vingt-septième session (1975)

Suppl. 10. A/10010/Rev. 1

sur les travaux de sa vingt-huitième session (1976)

Suppl. 10. A/31/10

Projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée. Doc. A/CN.4/L. 244.

Documents de la CNUCED portant cote TD

E) *Association Européenne de Libre-échange (AELE)*

EFTA-Bulletin, publié en principe neuf fois par an par l'AELE.

F) *Suisse*

Message concernant la revision du tarif douanier et les arrangements internationaux qui s'y rapportent (20 mars 1959), FF, 1959, I, pp. 621 ss. (cité Message tarif douanier).

Message sur la participation de la Suisse à l'Association Européenne de Libre-échange (5 février 1960), FF, 1960, I, pp. 869 ss. (cité Message AELE).

Message relatif à un projet d'arrêté fédéral approuvant le protocole d'accèsion de la Confédération suisse au GATT (10 mai 1966), FF, 1966, I, pp. 725 ss. (cité Message GATT).

Message concernant la politique commerciale de la Suisse envers les pays en développement et plus particulièrement la participation de la Suisse au système généralisé de préférences tarifaires en faveur de ces pays (24 mars 1971), FF, 1971, I, pp. 705 ss. (cité Message préférences tarifaires).

Message relatif à l'approbation des Accords entre la Suisse et les Communautés européennes (16 août 1972), FF, 1972, II, pp. 645 ss. (cité Message CEE).

G) *Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI)*,  
Documents CCEI/CM.

## II. OUVRAGES

- ALLEN J.J., «The European Common Market and the GATT», University Press of Washington, 1960.
- ANANIADIS Leonide, «L'association aux Communautés Européennes», Paris, 1967 (LGDJ).
- BRATSCHI Peter, «Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT)», Zürich, 1973 (Schulthess).
- CAVARE Louis, «Droit international public positif», Paris, 1967/1969, 2 vol.
- COLLIARD Claude-Albert, «Institutions internationales», Paris, 1966, Dalloz (3<sup>e</sup> édition).
- CURZON Gérard, «Multilateral commercial diplomacy: The GATT and its impact on national commercial policies and techniques», Londres, 1965 (Michael Joseph).
- DAM Kenneth W., «The GATT», Chicago Press, 1970.
- DELORME Nicole, «L'association des Etats africains et malgache à la Communauté Economique Européenne», Paris, 1972 (LGDJ).
- ECKENSTEIN Christoph, «Den Dialog erkämpfen – Industrieländer und Dritte Welt», Genève, 1977, (Institut universitaire d'études du développement).
- FAWCETT J.E.S., «General course on Public International Law», RCADI, 1971 (I), vol. 132, pp. 363-557.
- FLORY Thiébaud, «Le GATT, Droit international et commerce mondial», Paris, 1968 (LGDJ).
- GREEN S.A. / GABRIEL K.W.B. / HALLETT F.T., «Les règles d'origine», Ed. révisée, Genève, 1971 (AELE).
- GROEBEN Hans van der / BOECKH Hans von, «Kommentar zum EWG Vertrag», Berlin, 1958 (2 vol.) (Lutze).
- HOLLENWEGER Peter, «Die Assoziation von Staaten mit internationalen Organisationen», Thèse, Zürich, 1967.
- HUDEC Robert E., «The GATT Legal System and World Trade Diplomacy», New York, 1975 (Praeger).
- JACKSON John H., «World Trade and the Law of GATT», Indianapolis Kansas City/New York, 1969 (Bobbs-Merrill Co. Ltd).
- JAEGER Franz, «GATT, EWG und EFTA: Die Vereinbarkeit von EWG- und EFTA-Recht mit dem GATT-Statut», Etudes suisses de droit européen, vol. 4, Berne, 1970 (Stämpfli).
- KNAPP Blaise, «Le système préférentiel et les Etats tiers», Thèse, Genève, 1959.
- LACHARRIÈRE Guy de, «Commerce extérieur et sous-développement», Paris, 1964 (PUF) (cité «Commerce extérieur»).
- LAMBRINIDIS John, «The structure, function and law of a free trade area: The EFTA». London, 1965 (Stevens).

- LIEBICH Ferdinand K., «Grundriss des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)», 2<sup>e</sup> éd., Baden-Baden, 1967.
- LORTIE Pierre, «Economic Integration and the Law of GATT», New York, 1975 (Praeger).
- MARCHAL André, «L'intégration territoriale», Paris, 1965 (PUF, coll. Que sais-je?, N° 1202).
- MAYRZEDT Hans / BINSWANGER Hans-Christoph, «Die Neutralen in der Europäischen Integration: Kontroversen, Konfrontationen, Alternativen», Vienne, 1970 (Braumüller) (vol. 5 de la Schriftenreihe der österreichischen Gesellschaft für Aussenpolitik und internationale Beziehungen).
- NOLDE Boris, «La clause de la nation la plus favorisée et les tarifs préférentiels», RCADI, 1932 (I), vol. 25, pp. 1 ss.
- PESCATORE Pierre, «Les relations extérieures des Communautés», RCADI, 1971 (I), vol. 103, pp. 1-185.
- «La clause de la nation la plus favorisée dans les conventions multilatérales», rapport provisoire AIDI, vol. I, 1969, pp. 1-191.
- ROETHLISBERGER Eric, «La Suisse dans l'AELE, 1960-1966», Thèse, Genève, 1969.
- SAUVIGNON Edouard, «La clause de la nation la plus favorisée», Grenoble, 1972 (Presses Universitaires de Grenoble).
- SCHIAVONE Giuseppe, «Il principio di non discriminazione nei rapporti commerciali internazionali», Milano, 1966 (Giuffrè).
- SCHNERB Roger, «Libre-échange et protectionnisme», Paris, 1963 (PUF, Coll. Que sais-je?, N° 1032).
- SNYDER R., «The most Favoured Nation Clause», New York, 1948, (Columbia University).
- STEINBERGER Helmut, «GATT und Regionale Wirtschaftszusammenschlüsse», Köln/Berlin, 1963, (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Nr. 41).
- STRUPP Karl / SCHLOCHAUER Hans Jürgen, «Wörterbuch des Völkerrechts», 3 vol., Berlin, 1960-1962 (de Gruyter); articles cités par les noms de leurs auteurs avec indication de la source: WBV, I, II ou III.
- THALMANN Jörg, «Das Schweizer EWG Handbuch», Frauenfeld/Stuttgart, 1972 (Huber).
- VEYRASSAT Paul, «La Suisse et la création de l'AELE», Thèse, Genève, 1969.
- VIGNES Daniel, «La clause de la nation la plus favorisée», RCADI, 1970 (II), vol. 130, pp. 207-350.
- VINER Jacob, «The Customs Union Issue», London, 1950 (Stevens and Sons).
- WOHLFARTH Ernst / EVERLING Ulrich / GLAESNER Hans Joachim / SPRUNG Rudolf, «Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft: Kommentar zum Vertrag», Berlin, 1960 (Vahlen), (cité Wohlfarth).
- WYBO Michel, «Discrimination et Marché commun», Paris, 1966 (LGDJ).

ZELLER Willy, «Die Schweiz in der europäischen Freihandelsordnung», Kommentar zum Abkommen mit den Europäischen Gemeinschaften, Zürich, 1972 (NZZ Schriften zur Zeit, Nr. 28).

ZIMMER Reinhard, «Zollpräferenzen im GATT», Göttingen, 1967 (Erler, vol. 32).

Die Schweiz und die EWG, Fachschriften der Handelskammer, Deutschland/Schweiz, Zürich, 1967.

Suisse-CEE-AELE, Guide pour l'application pratique des accords européens de libre-échange: «Vorort» de l'Union suisse du Commerce et de l'industrie, Zurich, 1973.

Staatslexikon Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, hrsg. Görres Gesellschaft, Freiburg, 1957-1970 (Herder), articles cités par les noms de leurs auteurs avec indication de la source.

### III. COLLOQUES

Colloque de l'Académie de Droit international de La Haye, 1968, cité RCADI, colloque 1968 (avec le nom de l'auteur du rapport ou de l'intervenant).

Colloque de la Société Royale d'économie politique de Belgique, Bruxelles, 1959 (cité colloque Bruxelles), not. Rapport introductif de Charles ROGER: «Zone de libre-échange ou association économique européenne».

Colloque d'Orléans (25 - 27 mai 1971), «Aspects du droit international économique: élaboration, contrôle, sanction». Paris, 1972 (Pédone), not. Rapport introductif de P. WEIL: «Le droit international économique», pp. 3-35.

### IV. ARTICLES

BACHMANN Hans, «Der europäische Integrationsprozess in universeller Sicht», in Aussenwirtschaft (AW), vol. 17 (1962), pp. 241-249.

BALLREICH Hans, «Zollunion», in WBV III, pp. 889-891.

BOSSHARDT Alfred, «Der Brückenschlag zwischen EWG und EFTA», AW, vol. 27, 1972 (III), pp. 264-274.

BRATSCHI Peter, «GATT: Targets for Reform», in JWTL, vol. 7 (juillet-août 1973), pp. 393-403.

BRUNNER Hans, «Les règles d'origine dans l'accord de libre-échange conclu entre la Suisse et la CEE», in EFTA-Bulletin, vol. XIV (N° 2), mars 1973.

— «Die Ursprungsregeln im europäischen Freihandelsraum» in AW, vol. 32, 1977 (I), pp. 55-63.

- COLLIARD Claude-Albert et MANIN Philippe, «L'association à la CEE», in *Jurisclasser de Droit international JCDI* (Dalloz, Paris), fasc. 164 D.
- DUNKEL Arthur et EBERHARD Balz, «Die Schweiz und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen», in *Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen*, Zürich, 1975 (Schulthess), pp. 47-77.
- DUNKEL Arthur, «La politique commerciale de la Suisse et les négociations multilatérales du GATT», in *La Suisse et la diplomatie multilatérale*, Genève, 1976 (IUHEI), pp. 195-212.
- FLORY Thiébaud, «L'évolution du système juridique du GATT», in *JDI* (Clunet), vol. 104, 1977, pp. 787-805.
- HAIGHT F.A., «Customs Unions and Free-Trade-Areas under GATT: A Reappraisal», in *JWTL*, vol. 6 (juillet-août 1972), pp. 391-404.
- HUDEC R.E., «GATT or GABB? The Future Design of the General Agreement on Tariffs and Trade», in *The Yale Law Journal* 80, II (1971), pp. 1299-1386.
- HUERNI Bettina S., «Die bestehenden Systemen von Präferenzzöllen zugunsten der Entwicklungsländer», in *AW*, vol. 30, 1975 (II), pp. 115-132.
- JACOBI Klaus, «Die Kennedy-Runde des GATT und die Schweiz», in *Schweizer Monatshefte*, vol. 44 (juillet 1964), Heft 4.
- «Die Schweiz als Mitglied internationaler Wirtschaftsorganisationen (GATT und OECD)», in *Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*, Bern, 1975 (Haupt).
- JAENICKE Günther, «Diskriminierung», in *WBV*, vol. I, pp. 387-392.
- «Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen», in *Archiv des Völkerrechts*, vol. 7 (1958-59), pp. 371-420 (cité AVR).
- JOHNSON Harry G., «Préférences commerciales, accords régionaux et développement économique», in *Revue économique* N° 6, 1966, pp. 898-934.
- KRAEMER H.R., «Changing Principles Governing International Trade», in *JWTL*, vol. 8 (mai-juin 1974), pp. 227-238.
- KROHN H.B., «La Convention de Lomé entre la CEE et les pays ACP: une étape importante dans les relations entre la Communauté et les pays en voie de développement», in *RMC*, 1975, pp. 101-107.
- KUEHN Jürgen, «Vor einer neuen GATT-Revision?», in *Wirtschaftsdienst*, vol. 56 (N° 11, Nov. 1976), pp. 580-583.
- LACHARRIÈRE Guy de, «Evolution de la réglementation internationale en matière de discrimination et de préférences», *AFDI*, 1963, pp. 64-78 (cité: «L'évolution»).
- «L'examen par le GATT du Traité de Rome instituant la communauté économique européenne», in *AFDI*, 1958, pp. 621-645 (cité: «L'examen»).
- «Aspects récents de la clause de la nation la plus favorisée», in *AFDI*, 1961, pp. 107-117 (cité: «Aspects récents»).

- LE ROY Max, «La libre circulation des marchandises», in JCDI, fasc. 164D.
- LONG Olivier, «Le commerce international: un défi à relever», GATT/1048, allocution du 19 novembre 1969.
- «Vers l'amélioration des relations commerciales dans la présente décennie», GATT/1102, allocution du 24 janvier 1972.
  - «L'établissement d'un système ordonné d'échanges mondiaux», GATT/1108, 14 avril 1972.
  - «Le commerce international dans les années 1970: quelques problèmes immédiats», GATT/1051, 26 janvier 1970.
- LUTZ C., «Der handelspolitische Brückenschlag in West-Europa: die Perspektiven für die Rest-EFTA», in Europa Archiv 1972, pp. 549-558.
- ROSELIEB Gerhard, «Die rechtliche Stellung der europäischen Wirtschaftszusammenschlüsse (Montan-Union, EWG, EFTA) zum GATT», in Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (OeZöR) (vol. II), 1961, pp. 27 ss.
- ROSE Karl, «Meistbegünstigung», in Staatslexikon, vol. 5, pp. 653-657.
- ROYER Jean, «Le GATT devant le Marché commun et la zone de libre-échange», (GATT/Spéc. 173/58).
- SCHAUMANN Wilfried, «Diskriminierung», in Staatslexikon, vol. 2, pp. 918-924.
- SCHMID Erich, «Zum Inhalt eines präferenziellen Handelsvertrages der Schweiz mit den EWG», in die Schweiz und die EWG, Fachschriften der Handelskammer Deutschland-Schweiz, Zürich, 1967, pp. 28-33.
- SIEBER Hans, «Die wirtschaftlichen Konsequenzen des Freihandelsabkommens Schweiz/EWG», in AW, vol. 27, 1972 (III), pp. 303-322.
- STRANNER Hans, «Assoziation: ein schwer definierbarer Begriff», in die Schweiz und die EWG, Fachschriften der Handelskammer Deutschland-Schweiz, Zürich, 1967, pp. 34-38.
- VASAK Karel, «L'AELE», in JCDI, fasc. 170.
- WYNDHAM WHITE Eric, «Le commerce international: défis et ripostes», mai 1959 (GATT/W/24).
- WINTERBERGER Gerhard, «EWG-Freihandelsabkommen der Schweiz», in Schweizer Monatshefte, vol. 52 (1972), pp. 403 ss.





## INTRODUCTION

La vie internationale a connu depuis la fin de la seconde guerre mondiale de très nombreuses évolutions, parmi lesquelles il faut réserver une place toute spéciale aux relations économiques. Celles-ci ont reçu un élan prodigieux au cours de ces trente dernières années. Cet essor a entraîné l'élaboration de nouvelles techniques de régulation du commerce international et donné naissance à des procédures souples, adaptées aux circonstances mouvantes qui caractérisent cette nouvelle branche du droit international qu'est le *droit international économique*.

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)<sup>1</sup> est certainement le traité qui, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, a le plus contribué au développement des relations économiques internationales et à la croissance du bien-être des nations commerçantes. La période qui a précédé les hostilités des années 1940-1945 fut caractérisée par un véritable nationalisme commercial dont la meilleure arme était le protectionnisme douanier<sup>2</sup>. Bien sûr il existait déjà certains accords commerciaux, mais ceux-ci étaient essentiellement bilatéraux. La guerre faisait encore rage lorsque naquit un vaste courant tendant à la libéralisation progressive du commerce mondial par l'établissement d'un système multilatéral des échanges qui favorise la coordination et un développement harmonieux du commerce international<sup>3</sup>. La croissance des relations économiques internationales et le développement parallèle du droit international économique ont leur origine dans ce mouvement d'idées.

<sup>1</sup> GATT est le sigle sous lequel l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce est plus communément connu. Il correspond aux initiales du titre anglais de l'Accord général: «General Agreement on Tariffs and Trade».

<sup>2</sup> Cf. T. Flory, «Le GATT: Droit international et commerce mondial», avec une préface de C.A. Colliard, Paris, 1968 (LGDJ) not. pp. 2 et 3.

<sup>3</sup> Cf. par ex. J. Monnet, «Mémoires», Paris, 1976 (Fayard) not. pp. 13-29; pp. 179-202.

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, charte fondamentale qui règle le commerce international, est issu de ce courant. Les Etats-Unis avaient eu l'initiative de la Conférence sur le Commerce et l'Emploi de l'Organisation des Nations Unies qui donna naissance à la Charte de La Havane<sup>1</sup>. Cette Conférence fut réunie sous les auspices du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ECOSOC). Au cours de sa première session tenue en février 1946, l'ECOSOC prit une résolution en vue de l'élaboration d'un projet de Charte portant création d'une organisation internationale du commerce et d'un accord élaborant le cadre de négociations qui devaient permettre une réduction des tarifs douaniers sur une échelle mondiale<sup>2</sup>.

Le but du représentant des Etats-Unis à la première session du Comité préparatoire de la Conférence (Londres, 1946)<sup>3</sup>, lorsqu'il formula l'objectif poursuivi, était double: d'une part instaurer un système commercial harmonieux sur le plan mondial, et d'autre part libéraliser les échanges. La Charte énoncera le premier de ces objectifs, la réalisation du second étant dévolue à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce<sup>4</sup>. Malheureusement, ces textes ne connaîtront pas le même sort: La Charte de La Havane n'entrera jamais en vigueur, et seul l'Accord général, complété par certaines dispositions empruntées à la Charte, prendra date au 30 octobre 1947 et servira provisoirement<sup>5</sup> de régulateur du commerce mondial.

Ce traité fut à l'origine conçu comme un accord commercial et comme un cadre pour des négociations tarifaires et non comme une organisation internationale<sup>6</sup>. Dépassant toutefois son rôle initial, l'Accord général s'est révélé

<sup>1</sup> Le premier projet de la Charte, signée à La Havane en 1948, a en effet été rédigé par les Etats-Unis (cf. *J.H. Jackson*, «World Trade and the Law of the GATT», Indianapolis/Kansas-City/New York, 1969 (Bobbs-Merrill Co.) not. pp. 36-37 et p. 40; E/PC/T/C.II/46 p. 4).

<sup>2</sup> Cf. N.U. ECOSOC. Rés. 13 (N.U. Doc. E/22, 1946).

<sup>3</sup> E/PC/T/PV 2 p. 5; *J.H. Jackson*, op. cit. p. 54 a reproduit en condensé ces objectifs; cf. ég. la réaction du délégué australien E/PC/T/PV 2, pp. 15-16.

<sup>4</sup> Le but de l'Accord général était à l'origine de créer uniquement un cadre pour des négociations tarifaires; cf. entre autres les procès-verbaux des séances du Comité chargé de l'examen du texte de l'Accord général à Genève (E/PC/T/TAC/PV 1-6); cf. ég. *G. de Lacharrière*, «Commerce extérieur et sous-développement», Paris, 1964 (PUF) not. p. 239.

<sup>5</sup> L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce est un accord conclu en forme simplifiée. Il n'a jamais été ratifié par les Parlements des Etats Membres.

<sup>6</sup> Le texte de l'Accord général fut préparé en tant qu'accord commercial et, de ce fait, il ne devait contenir, selon la remarque du délégué des Etats-Unis, que les articles que l'on retrouve «habituellement dans des accords commerciaux»; les exemples dans les travaux préparatoires sont nombreux. (Cf. de façon générale: E/PC/T/TAC/PV 1; E/PC/T/TAC/PV 11; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 48-49; pour certains articles plus particulièrement: E/PC/T/C.II/38 p. 8; E/PC/T/TAC/PV 3 à 6 où est discuté le contenu des articles à inclure dans un accord ne concernant que des concessions tarifaires.)

Longtemps cette fiction que l'Accord général n'est pas une organisation internationale a été jalousement gardée (cf. *J.H. Jackson* op. cit. pp. 119-122). Aujourd'hui toutefois on peut dire sans crainte que le GATT répond à toutes les caractéristiques d'une organisation internationale (cf. *C.A. Colliard*, «Institutions internationales», Paris (Dalloz) (3<sup>e</sup> éd. 1966, pp. 595 ss).

non seulement capable de survivre<sup>1</sup>, mais encore d'engendrer et de participer pleinement à la création et à l'essor du droit international économique<sup>2</sup>. La simple convention originaire, instrument pour des négociations tarifaires, a alors donné naissance à une véritable institution internationale<sup>3</sup>.

Evolutif, souple, pragmatique et réaliste, le droit international économique est, depuis sa récente apparition, déjà plus en mutation que ne l'a jamais été, depuis sa naissance au XV<sup>e</sup> siècle, le droit international classique. S'étant formé spontanément, se modifiant selon les besoins, le droit international économique rejette tout formalisme qui pourrait enfermer dans un carcan un développement qui est galopant. Ce droit a joué un rôle primordial non seulement dans la mise en œuvre des relations entre pays développés et sous-développés mais encore entre pays à systèmes économiques et sociaux différents. Il a également ouvert de nouvelles perspectives, dont l'intégration économique, à certains aspects de laquelle nous voudrions plus précisément nous consacrer au cours de cette étude, est un exemple.

Or le droit international économique se développe pour une part importante dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce<sup>4</sup>. En effet, d'une part la libéralisation des échanges sur un plan mondial, par l'élimination progressive des barrières au commerce, est l'objectif qui a présidé à la création du GATT et a dominé toute sa vie; d'autre part le GATT a hérité de surcroît de l'objectif qui, initialement, avait été assigné à la Charte de La Havane: l'instauration d'un système harmonieux des échanges<sup>5</sup>. C'est là l'énoncé d'un vaste programme.

<sup>1</sup> Sur l'histoire de l'Accord général, cf. entre autres: «L'offensive pour la libération des échanges: Rapport (premier) sur l'application de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce» (janv. 1948-août 1949). Publication du secrétariat de la commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce à la demande des Parties Contractantes à l'Accord général, et not. pp. 6-9; *G. Curzon*, «Multilateral commercial diplomacy: The GATT and its impact on national commercial policies and techniques», Londres, 1965 (Michael Joseph), pp. 27-34; *T. Flory*, op. cit. pp. 4-6; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 35-57; *K. Kock*, «International Trade Policy and the GATT, 1947-1967», Stockholm (Almqvist/Wicksell) not. pp. 62-94; *H. Steinberger*, «GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse», Köln-Berlin, 1963 (C. Heymans), not. pp. 1-17. Pour un aperçu du développement du GATT, cf. entre autres: *C.A. Colliard*, op. cit. pp. 595-601; *G. de Lacharrière*, «Commerce international», op. cit. pp. 205-209; *R.E. Hudec* «GATT Legal System and World Trade Diplomacy», New York/Washington/London, 1975 (Praeger), not. pp. 3-55.

<sup>2</sup> Sur le droit international économique, voir notamment *P. Vellas*, «Droit international économique et social», Paris, 1965 (LGDJ), pp. 1 ss; *T. Flory*, op. cit. pp. 2 ss. Colloque d'Orléans «Aspects du droit international économique: élaboration, contrôle, sanction», Paris, 1972 (Pédone).

<sup>3</sup> Le même sigle GATT désigne aujourd'hui donc à la fois le texte de la convention internationale qu'est l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et l'organisation internationale qui s'est peu à peu créée autour du secrétariat provisoire initial.

<sup>4</sup> La naissance d'organisations économiques régionales, telle l'OECE, a évidemment aussi tenu un rôle non négligeable dans cette évolution.

<sup>5</sup> Voir *M. Allais*, «Libéralisation des relations économiques internationales», Paris 1972 (Gauthier-Villars), «Série Techniques Economiques Modernes» N° 33 not. p. 27.

L'œuvre du GATT ne fut pas aisée. Dans la réalisation de ses buts il rencontra de nombreux obstacles, dont, par exemple, depuis quelques années, la modification du contexte économique mondial ou la prolifération des systèmes d'intégration économique. L'expansion devait lentement céder le pas à la récession, le libéralisme à de nombreuses velléités protectionnistes, l'engouement pour de nouvelles négociations commerciales à la lassitude engendrée par les difficultés économiques qui n'épargnèrent presque aucun Etat. De plus, la création d'espaces économiques unifiés, toujours plus nombreux, tels que les unions économiques, les unions douanières et les zones de libre-échange, la tolérance, et même la reconnaissance des systèmes préférentiels, à l'exemple du système généralisé des préférences pour les pays en développement, ou encore l'établissement de relations économiques spéciales entre pays à systèmes économiques et sociaux différents, devaient entraîner une profonde mutation des fondements qui gouvernent le commerce mondial. Aussi peut-on se demander si l'objectif que le GATT s'était fixé, à savoir la libéralisation générale des courants commerciaux, n'est pas dépassé par la réalité. En définitive, les préférences et l'intégration économique n'ont-elles pas pris le pas sur la libéralisation mondiale des échanges?

\* \* \*

L'observation de ces développements sur la scène internationale a tracé le cadre de cette étude.

Notre ouvrage se composera de trois parties.

La première sera consacrée aux principes mondialistes du GATT. Nous nous attacherons à analyser les buts de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et à examiner les moyens mis en œuvre par le GATT pour réaliser ses objectifs. Le GATT se propose d'apporter une contribution à l'organisation et au développement de l'économie mondiale, en favorisant la libéralisation et, par là, l'expansion du commerce mondial et en œuvrant pour l'instauration d'un système harmonieux des échanges. Pour ce faire, il a appliqué trois méthodes: la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée, la négociation et la consolidation des concessions tarifaires et la création d'espaces économiques unifiés. La place que tient cette dernière dans le système du GATT reste controversée, et c'est pourquoi nous y avons porté une attention particulière, en fixant toutefois principalement notre pensée sur l'une des deux formes d'intégration économique reconnues par le GATT, à savoir la zone de libre-échange<sup>1</sup>. En analysant le but, la portée et le contenu de l'article XXIV GATT qui autorise la création d'espaces économiques unifiés, nous essayerons de montrer que la dualité juridique entre les principes mondialiste et régionaliste n'est qu'apparente. Car en limitant strictement

<sup>1</sup> L'autre, dont nous ne parlerons qu'incidemment, étant l'union douanière.

l'admissibilité des accords d'intégration économique et en définissant certains critères, les négociateurs du GATT ont indiqué un chemin pour tenter de réconcilier l'inconciliable.

Dans une seconde partie nous étudierons de plus près la portée des dispositions de l'article XXIV relatives aux zones de libre-échange et surtout la très vaste jurisprudence que les Parties Contractantes ont élaborée. Cette dernière nous permettra de constater que le degré de conformité des accords présentés au titre des dispositions de l'article XXIV relatives aux zones de libre-échange dépend à la fois de l'état du développement économique des pays qui entendent créer une zone de libre-échange et de leur régime économique et social. Nous dresserons alors un tableau critique des abus que de nombreux pays industrialisés, en développement ou à économie planifiée se sont permis sous le couvert des dispositions de l'Accord général relatives à la zone de libre-échange. Nous en tirerons la conclusion que l'article XXIV GATT, sous sa forme actuelle, n'est véritablement applicable qu'aux espaces économiques unifiés entre pays industrialisés à économie de marché.

Dans la troisième partie nous confirmerons ce jugement en étudiant de manière systématique les travaux préparatoires qui ont conduit à l'élaboration de l'article XXIV GATT. En constatant que les relations économiques internationales présentent une tendance irréversible vers la création d'espaces économiques unifiés, nous serons portés à clore cette étude par quelques vues prospectives sur l'adaptation des principes de l'Accord général en matière d'intégration économique. Celles-ci synthétiseront d'ailleurs les conclusions auxquelles l'analyse de la pratique du GATT en la matière nous aura permis d'aboutir.



PREMIÈRE PARTIE

LES PRINCIPES DIRECTEURS DU GATT  
EN VUE  
DE L'EXPANSION DES ÉCHANGES

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce recherche avant tout l'édification d'un système multilatéral, harmonieux et libéralisé des échanges. Par réaction contre le protectionnisme et le nationalisme commercial qui caractérisaient les années qui précédèrent immédiatement le déclenchement de la seconde guerre mondiale<sup>1</sup>, le GATT a été promu défenseur des principes de non-discrimination et de réciprocité.

L'action de cet organisme qui devait devenir le régulateur du commerce mondial s'appuie sur trois instruments. La première pierre angulaire de la Charte de La Havane, et par conséquent du GATT, est la «réhabilitation et le renforcement»<sup>2</sup> du principe de la clause de la nation la plus favorisée. Celle-ci est conçue comme le moteur qui doit permettre de réglementer le commerce international. Ainsi la généralisation de la clause a principalement pour objectif la promotion de la libéralisation des échanges à l'échelle mondiale.

Ce but suprême se réalise également grâce aux négociations tarifaires, deuxième pilier du GATT. Ces négociations, qui ont apporté au GATT au fil des années une plus grande dimension multilatérale encore, permettent d'abaisser progressivement les barrières douanières qui freinent le libre-échange intégral. Elles ont pour but de contribuer au développement de l'économie mondiale en favorisant l'expansion du commerce<sup>3</sup> et en facilitant l'instauration d'un système harmonieux des échanges.

<sup>1</sup> Cf. entre autres *M. Allais*, op. cit. not. pp. 15-16.

<sup>2</sup> Ce sont les mots de *J. Viner*, «The Customs Unions Issue», London, 1950, (Stevens), p. 110.

<sup>3</sup> Tout le contexte des négociations de la Charte de La Havane et de l'Accord général témoigne de cette finalité. Le préambule de l'Accord général lui-même est le reflet des objectifs principaux que se sont assignés les Etats signataires (cf. E/PC/T.135, point 6; E/PC/T.135, p. 15 (Annexe II)). Dans sa rédaction définitive, le préambule n'a subi que peu de modifications bien que, selon la Chambre de Commerce International, les termes du préambule ne puissent être considérés comme «des directives suffisamment précises pour assurer le fonctionnement d'une institution nouvelle comme l'OIC». (Cf. Prise de position de la CCI, E/PC/T. 44, p.7.)

Le texte du préambule est le suivant: «Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique doivent être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours plus croissant du revenu réel et de la

Mais en même temps, et c'est là la troisième idée fondamentale du GATT, un très large consensus se fit jour parmi les négociateurs de la Charte de La Havane et de l'Accord général pour admettre qu'il était souhaitable de développer la liberté des échanges par le biais de l'intégration des économies des Etats participants<sup>1</sup>.

Dans l'optique des fondateurs du GATT, ces trois principes doivent contribuer de manière égale à l'expansion des échanges sur une échelle mondiale. Pourtant, le fait de rechercher la création d'espaces économiques unifiés et en même temps de promouvoir le principe de la non-discrimination grâce à la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée semble antinomique. Afin d'effacer cette dichotomie, les négociateurs de la Charte et de l'Accord général ont imaginé d'insérer dans les textes juridiques qu'ils élaboraient une exception de droit à la clause de la nation la plus favorisée. Celle-ci habilite les Etats désireux de participer à un système d'intégration économique à le faire de manière tout à fait générale, sans avoir besoin de requérir au préalable une autorisation quelconque des Parties Contractantes<sup>2</sup>.

Cette première partie sera tout naturellement divisée en trois chapitres qui suivront les trois idées maîtresses sur lesquelles repose le GATT. Dans le premier nous examinerons le principe de la non-discrimination. Dans le second nous nous attacherons à expliciter les buts et les méthodes des négociations tarifaires par le biais desquelles le GATT se propose de réaliser son objectif mondialiste en permettant un retour à la liberté commerciale et en facilitant l'instauration du libre-échange<sup>3</sup>. Dans le troisième enfin nous porterons notre attention sur l'intégration économique, moyen indirect de réaliser les buts du GATT et expression de la certitude que l'expansion du commerce mondial résulte d'abord du développement du commerce régional.

demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits; désireux de contribuer à la réalisation de ces objets par la conclusion d'accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres entraves aux échanges et à l'élimination des discriminations en matière de commerce international...» (cf. IBDD, Vol. IV).

<sup>1</sup> Voir à ce sujet Part. II, Titre I, Chap. 1, sect. 1 et Part. III, Chap. 1, sect. 1 sur l'historique de l'article XXIV GATT.

<sup>2</sup> Selon la terminologie du GATT (voir art. XXV paragr. 1), les PARTIES CONTRACTANTES (avec majuscules) désignent les Etats membres agissant collectivement en tant qu'organe suprême du GATT. Les parties contractantes (avec minuscules) se réfèrent au contraire aux Etats membres pris individuellement. Pour des raisons calligraphiques nous écrirons Parties Contractantes (majuscules seulement aux premières lettres) pour désigner les Etats membres agissant collectivement.

<sup>3</sup> Cf. not. R. Schnerb, «Libre-échange et protectionnisme», Paris, 1963 (PUF Coll. «Que sais-je?» N° 1032). Il s'agit de ne pas confondre le terme général de libre-échange, fils de la doctrine économique libérale du XIX<sup>e</sup> siècle, avec la notion technique de zone de libre-échange. (Cf. Ch. Roger, «Zone de libre-échange ou association économique européenne». Rapport introductif au Colloque de Bruxelles de mai 1959 sous les auspices de la Société Royale d'économie politique de Belgique, not. paragraphe 53, p. 42.)



## CHAPITRE PREMIER

### LA NON-DISCRIMINATION

La non-discrimination et la réciprocité sont les principales pierres angulaires du système du GATT<sup>1</sup>. Selon le principe du traitement non discriminatoire, les relations commerciales (ou autres) entre les Etats doivent reposer sur un traitement égalitaire et uniforme<sup>2</sup>.

Pour réaliser ce postulat, l'Accord général s'est fondé sur le double caractère de la non-discrimination. En consacrant et généralisant d'une part la clause de la nation la plus favorisée – qui permet d'étendre automatiquement à d'autres Etats toute faveur qui aurait pu être accordée à un Etat tiers – le GATT a mis l'accent sur le côté positif de la non-discrimination. En établissant d'autre part certains principes annexes – qui visent à empêcher qu'un Etat ne subisse un traitement moins favorable que les autres –, le GATT a également tenu compte du caractère négatif inhérent au principe de la non-discrimination.

#### *Section 1.* La clause de la nation la plus favorisée ou le caractère positif de la non-discrimination

La clause de la nation la plus favorisée (ci-après: la clause) «est une norme juridique par laquelle les sujets contractants s'engagent à s'accorder unilaté-

<sup>1</sup> On les retrouve déjà dans le Rapport de Londres (1946) (E/PC/T.33) sous la forme de «réciprocité et d'avantages mutuels». Sous cette même forme également dans le préambule de l'Accord général (texte cf. p. 8 note 3).

<sup>2</sup> Pour plus de détails sur la notion de non-discrimination, cf. *G. Schiavone*, «Il principio di non-discriminazione nei rapporti commerciali internazionali», Milano, 1966 (Giuffrè); *M. Wybo*,

ralement ou réciproquement les droits dont peut se prévaloir l'Etat tiers le plus favorisé»<sup>1</sup>. En d'autres termes, un Etat qui, dans un accord commercial ou paracommercial<sup>2</sup>, stipule la clause, confère à son cocontractant le droit de tirer parti de tout avantage qu'il a pu ou qu'il pourrait à l'avenir accorder à un pays tiers. Chaque Etat jouit ainsi de la garantie que les privilèges qu'il a obtenus grâce à un accord ne seront pas annulés au cas où son cocontractant du moment accorderait ultérieurement à un Etat tiers et à lui seul un traitement plus favorable qui, à son égard, serait par conséquent discriminatoire<sup>3</sup>.

L'usage de la clause est d'abord apparu dans les accords bilatéraux où elle était très largement répandue<sup>4</sup>. Elle est maintenant cristallisée dans un accord multilatéral qui non seulement en généralise l'application, mais en étend encore la portée: c'est ainsi qu'au-delà des droits de douane, la clause déploie ses effets à tous «avantages, faveurs, privilèges et immunités»<sup>5</sup>.

«Discrimination et Marché commun», Paris, 1966 (Durand-Auzias, LGDJ), not. pp. 1-5; T. Flory, op. cit. pp. 13-78. Le principe de la non-discrimination est une notion relativement récente qui a pris sa véritable mesure dans les grands projets de construction européenne (CEE, CECA) et n'est apparue que récemment dans les accords de commerce bilatéraux.

<sup>1</sup> P. Guggenheim, «Traité de droit international public, vol. I, 2<sup>e</sup> éd., Genève, 1967, p. 206.

Sur la clause en général: E. Sauvignon «La clause de la nation la plus favorisée», Grenoble, 1972 (Presses Universitaires) et la nombreuse bibliographie citée par cet auteur.

<sup>2</sup> La clause a en effet joué un certain rôle dans les traités d'établissement (cf. R. Preiswerk, «La protection des investissements privés dans les traités bilatéraux», Thèse, Genève, 1963, not. pp. 11 et 209-210, 229). Elle garde maintenant une certaine importance dans des traités relatifs à la protection des investissements (R. Preiswerk, Thèse, op. cit. p. 11, et pour la Suisse pp. 210-215; liste des traités, pp. 225 ss); cf. ég. l'Accord entre la Suisse et la République fédérale du Cameroun (ROLF, 1964, p. 400), celui avec la République de Costa Rica (ROLF, 1966, p. 1315), avec la République Malgache (ROLF, 1966, p. 1455), avec la République du Togo (ROLF, 1966, p. 1443), avec la République du Tchad (ROLF, 1968, p. 9), avec la République de Haute-Volta (ROLF, 1969, p. 1084), avec Malte (ROLF, 1965, pp. 225 ss), accords qui concernent souvent également la coopération technique et scientifique, comme l'accord à ce sujet entre la Suisse et le Burundi (ROLF, 1970, p. 237), entre la Suisse et la Colombie (ROLF, 1970, p. 242). La clause se trouve également insérée dans l'accord entre la Suisse et la République arabe unie concernant l'indemnisation des intérêts suisses (ROLF, 1965, p. 502). On peut noter l'innovation formelle opérée par l'Accord sur les échanges économiques entre la Suisse et la République Socialiste Tchécoslovaque du 7 mai 1971 (ROLF, 1971, p. 855) qui, au lieu d'inclure expressément la clause de la nation la plus favorisée, statue que les relations entre les deux Etats sont gouvernées par les principes du GATT (art. I).

<sup>3</sup> Cf. M. Allais, op. cit. p. 22.

<sup>4</sup> Ainsi R. Snyder, «The Most-Favoured-Nation Clause», New York, Columbia University, 1948 (not. p. 42), a dénombré 607 traités économiques bilatéraux publiés dans le Recueil des Traités de la SdN et qui contenaient la clause. La pratique de l'insertion de la clause dans les traités bilatéraux a régressé de nos jours, puisqu'elle a obtenu une reconnaissance quasi générale par le fait qu'elle figure dans l'Accord général. Elle continue à jouer un certain rôle dans les accords liant des pays dont un, au moins, n'est pas partie contractante du GATT (ce qui explique la clause dans les accords conclus par la Suisse avant 1966 (cf. ci-dessus note 2)). Outre ce phénomène, la présence de la clause dans certains traités bilatéraux peut également s'expliquer par le fait qu'il s'agit souvent de traités para-commerciaux (cf. ci-dessus note 2) et que, malgré l'extension de la clause, les Etats préfèrent pour plus de sécurité l'insérer dans le texte de l'accord en question.

Pour un historique de la clause, cf. E. Sauvignon, op. cit. pp. 9-14; cf. également d'autres travaux cités par J.H. Jackson, op. cit. pp. 249-250, note 1.

<sup>5</sup> Art. I paragraphe 1 GATT: «Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront

Par son insertion dans l'Accord général, la clause a ainsi acquis une dimension qui dépasse largement les relations bilatérales entre des Etats qui se sentent proches: elle gouverne aujourd'hui les rapports multilatéraux entre pays industrialisés, pays en développement et pays à économie planifiée. Mais en même temps son application généralisée a été soumise à des coups de boutoir de plus en plus réguliers et forts, par le biais notamment de la recrudescence des accords préférentiels. Ce tiraillement entre la volonté de généraliser l'application de la clause d'une part et le désir impérieux pour les Etats de se ménager certains avantages exclusifs de l'autre ne date pourtant pas d'aujourd'hui, puisque dans l'entre-deux-guerres, les Etats avaient déjà ressenti un besoin parfois extrêmement prononcé de régler leurs relations commerciales par des accords préférentiels. La cristallisation de ces conceptions antinomiques explique que de nombreuses conférences internationales se soient attachées à l'étude de la clause et aient essayé d'en définir de manière plus précise les contours<sup>1</sup> avant que la Conférence sur le Commerce et l'Emploi ne se saisisse de la question. Il ressort de ces études que la clause n'a pas de caractère coutumier<sup>2</sup>; l'Accord général n'a donc pas codifié une coutume préexistante; les Parties Contractantes ont au contraire fait œuvre de législateur en conférant à la clause une portée multilatérale. De plus, elles en ont institutionnalisé l'application, notamment par le moyen du contrôle qu'elles se sont réservé sur les unions douanières et les zones de libre-échange (art. XXIV) et les dérogations spéciales qu'elles peuvent accorder aux Etats membres (art. XXV paragr. 5).

Nous n'avons pas la prétention ici d'analyser le contenu, la portée et les effets de la clause en général. D'autres l'ont fait mieux que nous ne le pourrions<sup>3</sup>. Il semble néanmoins utile de formuler certaines remarques générales, car nous aurons, au fil de toute notre étude, à nous préoccuper des relations entre la clause et les espaces économiques unifiés.

Telle que formulée actuellement dans l'Accord général, la clause reprend, à la fois de manière plus concise et plus générale (puisqu'elle comprend désormais les droits «qui frappent les transferts internationaux de fonds effectués en règlement des importations ou des exportations») le concept élaboré par le

immédiatement et sans condition étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds effectués en règlement des importations ou des exportations (...)» (cf. IBDD Vol. IV).

Par décision interprétative, la clause s'applique également aux taxes intérieures (cf. IBDD Vol. II p. 12).

<sup>1</sup> Voir not. les travaux du Comité économique de la SdN, de la Commission d'études pour l'union européenne, de la Conférence interaméricaine de Montevideo. Cf. *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 258 ss.

<sup>2</sup> Cf. *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 7-8.

<sup>3</sup> Ainsi *P. Pescatore*, «La clause de la nation la plus favorisée dans les conventions multilatérales». Rapport provisoire, AIDI, 1969, Vol. I et II; *E. Sauvignon*, «La clause de la nation la plus favorisée», op. cit.

Comité économique de la Société des Nations en 1929<sup>1</sup>. C'est pourquoi les négociateurs qui se sont penchés sur ce problème à l'issue de la seconde guerre mondiale n'ont guère rencontré de difficultés lorsqu'il s'est agi de cerner le concept même de la clause et d'en matérialiser le contenu qui a pris la forme de l'article 16 de la Charte de La Havane et de l'article I de l'Accord général. Preuves en sont les attitudes de nombreux délégués au cours des négociations. Ainsi, dès la première session du Comité préparatoire de la Conférence sur le Commerce et l'Emploi, le représentant des Etats-Unis, pays à l'origine de tout le mouvement de libéralisation des échanges, a inclus la clause dans les cinq principes de base qu'il a énoncés<sup>2</sup>. Il a ensuite déclaré que cette clause était un axiome «fondamental et essentiel», non seulement pour la sauvegarde d'avantages découlant des concessions tarifaires, mais encore pour tout accord commercial<sup>3</sup>. Le délégué australien a en fait été le seul à s'exprimer de manière réservée à l'égard de la clause en déclarant qu'il n'était pas persuadé de son importance fondamentale pour la protection des concessions tarifaires<sup>4</sup>. Malgré cette intervention, une analyse du débat autour de cette question prouve l'existence d'un très large consensus. D'une part, les négociateurs ne se sont pratiquement pas écartés de la formulation proposée initialement par les Etats-Unis et de l'autre toutes les propositions tendant à en modifier la portée ont été successivement rejetées<sup>5</sup>.

L'article I GATT a donc repris la notion de la clause généralement acceptée. Mais en même temps il l'a élargie, car la clause couvre un champ d'application plus vaste qu'auparavant.

<sup>1</sup> Le texte de cette formule est le suivant:

«Les Hautes Parties Contractantes conviennent de s'accorder réciproquement le traitement inconditionnel et illimité de la nation la plus favorisée pour tout ce qui concerne les droits de douane et tous les droits accessoires, le mode de perception des droits, ainsi que pour les règles, formalités et charges auxquelles les opérations de dédouanement pourraient être soumises.

En conséquence, les produits naturels ou fabriqués, originaires de chacune des Parties contractantes, ne seront en aucun cas assujettis, sous les rapports sus-visés, à des droits, taxes ou charges autres et plus élevés ni à des règles et formalités autres ou plus onéreuses que ceux auxquels sont ou seront assujettis les produits de même nature originaires d'un pays tiers quelconque.

De même les produits naturels ou fabriqués exportés du territoire de chacune des Parties contractantes à destination du territoire de l'autre Partie ne seront en aucun cas assujettis, sous les mêmes rapports, à des droits, taxes ou charges, autres ou plus élevés ni à des règles et formalités autres ou plus onéreuses que ceux auxquels sont ou seront assujettis les mêmes produits destinés au territoire d'un pays quelconque.

Tous les avantages, faveurs, privilèges et immunités qui ont été ou seront accordés à l'avenir par l'une des deux Parties contractantes dans la matière sus-dite, aux produits naturels ou fabriqués originaires d'un autre pays quelconque ou destinés au territoire d'un pays quelconque, seront immédiatement et sans compensation appliqués aux produits de même nature originaires de l'autre Partie contractante ou destinés au territoire de cette Partie.» Cf. *E. Sauvignon*, op. cit. p. 20, note 1.

<sup>2</sup> E/PC/T/PV. 2, p. 5 (1946).

<sup>3</sup> E/PC/T/TAC/PV. 2, p. 22; E/PC/T/TAC/PV. 23, p. 9.

<sup>4</sup> E/PC/T/TAC/PV. 2 et not. pp. 16-17; cf. également E/PC/T/TAC/PV. 23, p. 7.

<sup>5</sup> Il en a été ainsi par exemple de la proposition indienne visant à prévoir le traitement de la nation la plus favorisée pour les hommes d'affaires (E/PC/T/C. II/3, p. 17).

Elle tend en effet, malgré les exceptions qui ont été aménagées, à nier toute préférence<sup>1</sup>, à empêcher toute forme de protectionnisme<sup>2</sup>. De plus, nous l'avons dit, elle a reçu une vocation multilatérale, si bien que tous les avantages qui peuvent être accordés sur une base bilatérale sont immédiatement et inconditionnellement étendus aux autres parties contractantes<sup>3</sup>. Par rapport à la notion classique de la clause, sa généralisation est également illustrée par le fait que les concepts de clause conditionnelle ou inconditionnelle, de clause unilatérale ou réciproque, ainsi que toutes autres restrictions possibles à son jeu, qui étaient connues avant la création du GATT, sont abandonnées<sup>4</sup>.

L'Accord général a donc contribué à la généralisation, la multilatéralisation et l'institutionnalisation de la clause. Il lui a également conféré un rôle essentiel dans l'abaissement des droits de douane, conséquence du fait que l'Accord général a été principalement conçu dans le but de donner un cadre juridique aux négociations tarifaires<sup>5</sup>. En effet, la clause tend, par le rapprochement de l'article I GATT avec l'article II GATT, à promouvoir l'abaissement des droits de douane<sup>6</sup>. Grâce au système des négociations tarifaires multilatérales prévues par l'article XXVIIIbis GATT et du fait également de son caractère inconditionnel, la clause garantit donc la réciprocité à toutes les parties contractantes à l'Accord général<sup>7</sup>.

La clause de la nation la plus favorisée est ainsi l'expression positive du principe de la non-discrimination consacré par l'Accord général. Par la clause stipulée dans son article premier, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce établit que chaque mesure qui serait favorable à l'échange des produits entre deux Etats doit être étendue à toute la communauté internationale.

Mais le principe de la non-discrimination a également été doté d'un côté négatif, puisque toutes les dispositions restrictives qui pourraient être prises par des Etats en dérogation au principe de la libéralisation générale du commerce

<sup>1</sup> Cf. *P. Pescatore*, «La clause», op. cit. et not. paragr. 21, pp. 21-22. Une préférence ne peut être accordée que si le tiers bénéficiaire de la clause en jouit également.

<sup>2</sup> Cf. *T. Flory*, op. cit. p. 13.

<sup>3</sup> Cf. Message du CF à l'AF concernant le protocole d'accèsion de la Confédération suisse au GATT, 10 mai 1966 (FF. 1966 I pp. 725 ss et not. 726) (ci-après: Message GATT) et Message du CF à l'AF concernant la révision du tarif douanier et les arrangements internationaux qui s'y rapportent du 20 mars 1959 (FF. 1959 I pp. 621 ss) (ci-après: Message tarif douanier) not. p. 642.

<sup>4</sup> Cf. sur ces notions *P. Guggenheim*, «Traité», vol. I, op. cit. pp. 205-215; *M. Allais*, op. cit. pp. 23-24; *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 21-30.

<sup>5</sup> Par le «Reciprocal Trade Agreements Act» le Congrès américain avait autorisé le Président à réduire au moyen d'accords commerciaux de 50% les droits de douane des Etats-Unis. C'est pour faire usage de ce droit que les Etats-Unis ont engagé, dès la fin de la guerre, des négociations portant sur des concessions douanières dont ils ont eu l'idée d'incorporer les résultats dans un traité multilatéral. Ce sont ces négociations qui ont en réalité donné naissance au GATT.

<sup>6</sup> Le jeu de la clause permet l'unification des tarifs douaniers annexés aux accords commerciaux qu'un Etat a pu conclure en les abaissant au tarif le plus réduit. Cf. *M. Allais*, op. cit. p. 22; *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 112-117.

<sup>7</sup> Sur la notion de réciprocité en général, cf. *M. Virally*, «Le principe de réciprocité en droit international contemporain», RCADI Vol. 122 (1967), pp. 1-105; cf. é.g. *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 117-119; *P. Pescatore*, «La clause», op. cit. pp. 27-32.

mondial sont strictement réglementées par le GATT, si elles ne sont pas interdites. C'est en examinant les mesures collatérales à la clause fixées par l'Accord général que ressortira le caractère négatif de la non-discrimination.

## *Section 2. Les mesures annexes ou le caractère négatif de la non-discrimination*

A côté de l'application de la clause au sens strict (aspect positif de la non-discrimination), le texte du GATT comprend une série de mesures complémentaires qui, tout en conférant à l'aspect récent du principe de non-discrimination une coloration plus générale, caractérisent sa fonction négative. Ces mesures peuvent s'avérer extrêmement importantes. En effet, soit elles complètent le principe de l'article I, soit elles autorisent une dérogation, car l'application absolument stricte du principe de la clause de la nation la plus favorisée peut se révéler impossible, soit encore elles rappellent le principe de non-discrimination dans des cas limites qui risqueraient de n'être pas couverts par le seul article I.

Ces mesures se divisent ainsi en trois groupes :

A) Le premier groupe comprend les véritables dispositions d'appoint à la clause. Celles-ci ont pour but de réglementer ou même de condamner les velléités protectionnistes des Etats. Elles empêchent indirectement qu'un Etat n'ait à souffrir d'un traitement moins favorable que les autres à cause de l'instauration de règles restrictives qui seraient applicables à lui seul.

Nous pensons notamment à la règle de l'interdiction des restrictions quantitatives prévue à l'article XI GATT<sup>1</sup>. Celle-ci prohibe aux Etats d'appliquer, sauf exceptions<sup>2</sup>, toute autre restriction au commerce que celle des droits de douane, taxes ou autres impositions<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> L'art. XI parag. 1 stipule : «Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé.» Cf. *G. Curzon*, op. cit. pp. 130 ss; *K.W. Dam*, «The GATT», Chicago Press, 1970, not. pp. 149 ss; *P. Bratschi*, «Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen», Zurich, 1973, (Polygraphischer Verlag), pp. 46 ss; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 305 ss.

<sup>2</sup> Il s'agit des restrictions quantitatives destinées à protéger l'agriculture (cf. art. XI parag. 2 GATT; *T. Flory*, op. cit. pp. 24-26; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 216-321), de celles qui permettent de protéger l'équilibre de la balance des paiements (cf. art. XII et XVIII B GATT; *T. Flory*, op. cit. pp. 27-33; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 681-691) et de celles destinées à protéger les économies en développement (cf. art. XVIII C et D GATT; *T. Flory*, op. cit. pp. 33-35).

<sup>3</sup> Remarquons ici que du point de vue juridique le GATT agit de manière totalement différente en ce qui concerne les droits de douane et les restrictions non tarifaires : les premiers subsistent, l'Accord général prévoyant des procédures pour permettre leur abaissement, alors que les secondes sont purement et simplement interdites (cf. *C.A. Colliard*, op. cit. pp. 597-598).

Nous nous référons dans ce contexte également à la réglementation du dumping prévue par l'article VI GATT<sup>1</sup>, sans oublier les normes permettant de restreindre l'application des subventions à l'exportation et de les contrôler<sup>2</sup>, ainsi que celles qui interdisent la perception de droits compensateurs dépassant un certain montant<sup>3</sup>.

B) Le second groupe de règles qui définit la fonction négative de la non-discrimination contient les dispositions complémentaires qui autorisent les parties contractantes à se départir du principe de la clause de la nation la plus favorisée et de l'abaissement ou de l'élimination des restrictions au commerce prévues par le GATT, à condition que les mesures prises n'aient aucun caractère discriminatoire. Ces normes édictent alors le plus souvent une véritable obligation de non-discrimination.

A titre d'exemple, on peut citer l'article XIII, qui autorise dans certains cas le maintien des restrictions quantitatives – bien que la règle générale soit celle de leur élimination (art. XI) –, mais prévoit en son paragraphe 1<sup>er</sup> qu'aucune restriction ne pourra être appliquée «à moins que... des restrictions semblables ne soient appliquées... à un produit similaire... de tout pays tiers». Le caractère négatif de la non-discrimination ressort ici particulièrement bien<sup>4</sup>.

Il en est de même et de façon caractéristique de l'article XVIII GATT qui autorise «toute partie contractante dont l'économie ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en est aux premiers stades de son développement»<sup>5</sup> à déroger temporairement à certaines prescriptions de l'Accord général, comme par exemple au principe de la clause de la nation la plus favorisée ou à celui de la consolidation des concessions tarifaires. Elle peut y procéder en édictant des restrictions à l'importation, en instituant des restrictions quantitatives destinées à protéger sa balance des paiements, en dotant son tarif douanier d'une structure suffisamment souple pour permettre la création d'une branche de production déterminée, ou encore en accordant des subventions à des branches de production qu'elle voudrait développer<sup>6</sup>. Dans

<sup>1</sup> Le dumping est le fait, pour un pays exportateur, d'introduire sur le marché d'un pays importateur un produit à un prix inférieur à celui qu'il a normalement sur le marché (cf. art. 2a du Code anti-dumping, ROLF, 1967, pp. 1946 ss; cf. ég. art. VI al. 1 GATT; dans la littérature cf. entre autres *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 401-424 et texte du Code anti-dumping, *ibid.*, pp. 426-443; *T. Flory*, op. cit. pp. 36-40; *K.W. Dam*, op. cit. pp. 167-179.)

<sup>2</sup> Cf. art. XVI GATT; *T. Flory*, op. cit. pp. 40-48; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 365-399; *G. Curzon*, op. cit. pp. 119-121.

<sup>3</sup> Cf. art. VI, paragr. 3 GATT: «il faut entendre par le terme «droit compensateur» un droit spécial perçu en vue de neutraliser toute prime ou subvention accordée, directement ou indirectement, à la fabrication, à la production ou à l'exportation d'un produit.» (Cf. *T. Flory*, op. cit. pp. 48-50).

<sup>4</sup> Sur l'art. XIII GATT cf. entre autres *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 321-327.

<sup>5</sup> Art. XVIII paragr. 4 lettre a); cf. les notes interprétatives apportées aux notions de «faible niveau de vie» et «premiers stades de son développement».

<sup>6</sup> Sur l'art. XVIII GATT et les droits des pays en développement au titre de l'Accord général, voir parmi les nombreux auteurs *G. Curzon*, op. cit. pp. 214 ss; *K.W. Dam*, op. cit. pp. 225 ss; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 625 ss.

ce dernier cas toutefois, l'Accord général prescrit que la partie contractante ne sera pas autorisée à déroger aux dispositions des articles premier, II et XIII de l'Accord général<sup>1</sup>. Le paragraphe 10 de ce même article précise d'ailleurs que «toutes les restrictions doivent être appliquées de manière à éviter de léser inutilement les intérêts commerciaux ou économiques de toute autre partie contractante (...)». C'est-à-dire qu'il établit que les mesures prises sous son empire doivent l'être de manière non discriminatoire.

A titre d'exemple supplémentaire, nous pouvons encore citer l'article XX GATT qui prévoit des exceptions générales à la clause de la nation la plus favorisée «sous réserve que les mesures prises à ce titre ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié (...), soit une restriction déguisée au commerce international (...)». <sup>2,3</sup>

C) Enfin, le dernier groupe de mesures qualifiant l'aspect négatif de la non-discrimination comprend des règles qui, à cause de leur caractère très spécifique, risqueraient de ne pas être couvertes par le principe général de la clause de la nation la plus favorisée.

C'est ainsi qu'une clause de non-discrimination est rappelée au paragraphe 2 de l'article V GATT concernant la liberté de transit et au paragraphe 1 lettre a) de l'article XVII GATT relatif aux entreprises commerciales d'Etat. Une clause de la nation la plus favorisée sous sa forme négative est également introduite à l'article V paragraphes 5 et 6 qui concernent les formalités relatives au transit des marchandises et à l'article IX paragraphe 1 qui a trait aux réglementations relatives aux marques d'origine. Ici la clause a été rappelée sous sa forme négative en ce sens que chaque partie contractante accordera aux produits des autres parties un traitement qui ne devra pas être «moins favorable» que celui accordé à des produits similaires en provenance de pays tiers. La portée juridique de cette formulation est exactement la même que lorsque la clause est libellée de manière positive<sup>4</sup>.

Ce bref survol du volet négatif du principe de la non-discrimination suffit à notre propos. Il nous a montré en effet que toutes les mesures restrictives que les parties contractantes restent autorisées, pour une raison ou une autre, à prendre, doivent faire l'objet d'une application non discriminatoire.

<sup>1</sup> Art. XVIII paragr. 20.

<sup>2</sup> Cf. art. XX lettre j) qui rappelle même ce principe pour l'acquisition de produits dont il y a pénurie: «...lesdites mesures devront être compatibles avec le principe selon lequel toutes les parties contractantes ont droit à une part équitable de l'approvisionnement international de ces produits. (...)»

<sup>3</sup> Nous rappellerons pour compléter ce tableau les dispositions spéciales relatives aux films cinématographiques pour lesquels il ne pourra «être opéré de répartition entre les productions de diverses origines» (art. IV lettre b GATT), ainsi que le paragraphe 7 de l'article III qui stipule qu'«aucune réglementation quantitative intérieure concernant le mélange, la transformation ou l'utilisation de produits en quantités ou en proportions déterminées ne sera appliquée de façon à répartir ces quantités ou proportions entre les sources extérieures d'approvisionnement».

<sup>4</sup> Cf. E. Sauvignon, op. cit. p. 28; P. Guggenheim, op. cit. p. 213.

C'est là l'expression du souci du GATT de voir qu'aucune restriction ne soit prise simplement par réflexe protectionniste. En effet, dans son optique, même si une dérogation est apportée à la clause, mais sur une base non discriminatoire, un premier pas aura été franchi, qui permettra à longue échéance la réalisation de cet objectif fondamental qu'est la libéralisation des échanges.

\* \* \*

Le principe de non-discrimination et ses deux volets que sont la clause de la nation la plus favorisée et les règles annexes que nous venons de passer en revue est la poutre maîtresse de tout le système juridique instauré par l'Accord général. Par la généralisation de la clause, tous les avantages qu'une partie peut accorder à une autre sont immédiatement étendus aux autres parties contractantes. Par l'établissement des règles complémentaires, toute dérogation au principe de la clause doit se faire sur une base non discriminatoire. D'un côté donc, le GATT exige qu'aucune partie contractante ne soit mieux traitée qu'une autre; de l'autre, il interdit qu'une partie ait à subir un traitement moins favorable que toute autre.



## CHAPITRE 2

### LES CONCESSIONS TARIFAIRES

Nous savons que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce a été conçu, en 1947, pour servir de pendant à la future Charte de La Havane. C'est dans cet esprit que se sont tenues à Genève, au cours de la seconde session du comité préparatoire de la Conférence sur le Commerce et l'Emploi, les premières négociations tarifaires<sup>1</sup>. Celles-ci, dues également à l'initiative des Etats-Unis<sup>2</sup>, conduisirent à la signature de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

Ce parallélisme s'explique par la philosophie qui a présidé à la rédaction des divers projets de la Charte dont l'idée centrale était, on le sait, la réduction des entraves aux échanges<sup>3</sup>. Or le principal moyen retenu pour réaliser cet objectif fut l'abaissement des barrières douanières tarifaires. De plus, il était entendu que l'Accord général serait incorporé à la Charte, une fois celle-ci en vigueur. Cela explique que les normes fondamentales du GATT, insérées ultérieurement dans le texte de l'Accord général, soient la copie fidèle des dispositions de la Charte<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Celles-ci ont eu lieu sur la base de la pièce jointe N° 10 au Rapport de Londres (1946) (Première session du comité préparatoire) (E/PC/T/33, pp. 53-55) qui a prévu une «procédure destinée à donner effet à certaines dispositions de la Charte de l'Organisation internationale du Commerce au moyen d'un accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, conclu entre les membres de la Commission préparatoire». Or, ces négociations devaient «s'intégrer dans le cadre général de l'Organisation internationale du Commerce», ce qui explique que l'on reprendra dans l'Accord général de nombreux articles de la Charte projetée, pour faire de cette convention un cadre juridique permettant la réalisation des négociations.

Cf. ég. quant aux objectifs de ces premières négociations le Rapport dit de Genève du Comité préparatoire (deuxième session) (E/PC/T/186, p. 6, not. (1947)), ainsi que le document E/PC/T/S.1.

<sup>2</sup> Voir note 2 page 14.

<sup>3</sup> Ainsi entre autres *T. Flory*, op. cit. p. 60; supra, introduction.

<sup>4</sup> Cf. *R.E. Hudec*, op. cit. pp. 44-46.

Les négociateurs de la Charte et de l'Accord général ont imaginé deux méthodes qui permettent d'aboutir à des concessions tarifaires: d'abord l'abaissement des droits de douane au cours de négociations<sup>1</sup>, ensuite la consolidation de ces droits de douane à un niveau existant ou préalablement négocié<sup>2</sup>.

## Section 1. Les négociations tarifaires

### A) Les méthodes bilatérales

Dans un premier temps et jusqu'au Dillon-Round, les concessions tarifaires vont être négociées sur la base de la méthode retenue à Genève pour les premières négociations de 1947<sup>3</sup>. Il s'agit de la méthode dite bilatérale de négociation produit par produit et pays par pays, sur une base de «réciprocité et d'avantages mutuels»<sup>4</sup>. Pratiquement cela signifie que, dans une première étape, chaque Etat désireux de participer aux négociations fera parvenir à chacun des autres Etats participants une liste indiquant les concessions qu'il désire obtenir, et, dans une seconde étape, celles qu'il est lui-même prêt à accorder «comme tenu des demandes de réduction qu'il aurait présentées à chacun d'eux»<sup>5</sup>. La troisième étape consiste dans le fait que deux ou plusieurs pays «directement et essentiellement intéressés»<sup>6</sup> entament, sur la base des listes indicatives de

<sup>1</sup> Après les négociations tarifaires de Genève (1947), il y a eu successivement celles d'Anney (1949), de Torquay (1950-1951) (cf. IBDD, Vol. I, pp. 108 ss; Vol. II, pp. 169 ss), de Genève encore (1956) (IBDD, Supp. 4, pp. 84 ss), puis celles, tenues à Genève toujours, que l'on a appelées le Dillon-Round (1960-1961) (cf. IBDD, Supp. 11, pp. 7 ss et Supp. 12, pp. 17-20), le Kennedy-Round (1963-1967) (cf. IBDD, Supp. 15, p. 4 ss), enfin celles que l'on nomme le Tokyo-Round, qui ont débuté en 1973 et dont les accords viennent d'être paraphés (avril 1979).

<sup>2</sup> Cf. art. XXVIII bis, paragraphe 2 GATT.

<sup>3</sup> Cf. le Rapport de la première session du Comité préparatoire, op. cit. (Rapport de Londres) E/PC/T/33, pièces jointes Nos 7 et 10; cf. ég. E/PC/T/ C.6/88, 93 et 94 (Genève); GATT/CP.2/WP.2/3. (Rapport du groupe de travail chargé des futures négociations de Torquay qui analyse très bien la méthode bilatérale), ainsi que la note du Secrétaire exécutif concernant la Conférence d'Anney (GATT/TN.1/4); pour d'autres renseignements, cf. les règlements des diverses conférences tarifaires: Torquay, IBDD, Vol. I, pp. 104 ss et Dillon-Round, IBDD, Supp. 8, pp. 113-130.

<sup>4</sup> Rapport de Londres, op. cit. Pièce jointe 10, Section C (E/PC/T/33, p. 53). Sur la différence entre ces deux notions cf. *M. Virally*, op. cit. RCADI 122, not. p. 9.

<sup>5</sup> Cf. Rapport de Londres, op. cit. Pièce jointe 10, Section F, ainsi que E/PC/T/C.II/58, p. 4 (1946), et E/PC/T/S.1, p. 2.

<sup>6</sup> Rapport de Londres, op. cit. Pièce jointe 10, Section F; sur cette base a été établie et s'est développée la règle du «principal fournisseur» qui veut que «d'on attendra de chaque pays qu'il n'accorde de concessions tarifaires ou préférentielles qu'à l'égard des produits dont les autres membres de la Commission préparatoire sont ou seront probablement principaux fournisseurs» (Rapport de Londres, op. cit., pièce jointe N° 10, Section E).

concessions, les échanges de vues et les négociations concernant des produits déterminés. Enfin, quatrième étape, un examen périodique et général devrait permettre à chacun des Etats participants d'apprécier les avantages globaux qu'il peut tirer de ces négociations. Par le jeu de la clause stipulée à l'article I GATT, qui généralise toute concession bilatérale accordée au cours des négociations, celles-ci acquièrent en fait un caractère multilatéral<sup>1</sup>.

Pour plusieurs raisons, la méthode bilatérale de négociations «produits par produits» ne s'est pas avérée viable au fil des années. Ainsi, par exemple, si un pays «A» est plus spécialisé dans sa production qu'un pays «B» (à la limite s'il ne produit qu'une seule marchandise), il est évident que «B» devra obtenir que «A» abaisse ses droits sur plusieurs produits en provenance de «B» pour compenser la concession qu'il fait, par hypothèse, sur la production principale ou unique de «A».

Ensuite la règle du «principal fournisseur» a pour effet que les grands producteurs, les Etats-Unis, le Japon et la Communauté économique européenne (CEE) depuis sa création, ont une voix prépondérante<sup>2</sup>. Les petits pays sont par la force des choses contraints à aligner leurs exigences sur les concessions que les grands fixent entre eux.

De plus, la clause de la nation la plus favorisée, qui étend à toute partie contractante les résultats obtenus dans les négociations bilatérales, rend ces négociations «produit par produit et pays par pays» difficilement réalisables, en raison de l'important élargissement du cercle des Etats participants. En effet, une concession faite par «A» en faveur de «B» profite automatiquement aux pays «C» et «D» pour lesquels, s'il n'a pas encore traité avec eux, le pays «A» voit ses offres possibles diminuer<sup>3</sup>.

Son pouvoir de négociation vis-à-vis de «C» et «D» baisse donc. Devant ce danger «A» sera amené à retenir le plus longtemps possible la concession qu'il serait prêt en principe à faire à «B». Une généralisation de cette retenue a évidemment pour effet de bloquer complètement les négociations.

Enfin, l'application généralisée de la clause n'assure pas forcément de réciprocité de fait. En effet, le problème des disparités des tarifs douaniers rend la méthode bilatérale aléatoire.

Ces diverses difficultés eurent pour conséquence que les ministres déclarèrent dans leur programme pour l'expansion du commerce international décidé

<sup>1</sup> Ce caractère multilatéral fut déjà relevé dans le Rapport de Londres, op. cit., pièce jointe N° 10, Section F, lettre C; cf. é.g. *G. Curzon*, op. cit. pp. 72-74. *T. Flory*, op. cit. p. 209.

<sup>2</sup> Cf. *K. Jacobi*, «Die Kennedy-Runde des GATT und die Schweiz» in *Schweizer Monatshefte* 1964 (44), Heft 4, pp. 5-6.

<sup>3</sup> La clause, en généralisant les concessions, a pu provoquer la méfiance de certains Etats qui ont hésité à publier les concessions qu'ils étaient prêts à faire, par crainte de les voir se généraliser sans contrepartie. Et cela bien qu'il ait été recommandé de soumettre d'emblée les concessions les plus avantageuses, attendu que les offres initiales ne s'appliqueraient que si chacun obtenait des avantages qu'il jugeait satisfaisants (E/PC/T/S.1 (p. 8)).

en 1961, à la fin du Dillon-Round<sup>1</sup>, que les méthodes traditionnelles de négociations «produit par produit et pays par pays» «ne répondent plus aux exigences du commerce mondial» tout en reconnaissant qu'elles avaient porté certains fruits<sup>2</sup>. En conséquence, ajoutèrent-ils, «il convient d'envisager l'adoption de nouvelles méthodes et notamment la formule de réduction linéaire des droits de douane sous une forme ou sous une autre (...). En élaborant de nouvelles modalités (...) il conviendra de tenir pleinement compte des différences qui caractérisent le commerce, le niveau des tarifs et la structure des économies des diverses parties contractantes, ainsi que des problèmes des pays qui n'exportent qu'un petit nombre de produits»<sup>3</sup>.

### B) *La méthode multilatérale du Kennedy-Round*

C'est pour répondre aux difficultés causées par les méthodes bilatérales que de nouvelles modalités furent retenues pour les Négociations Kennedy.

Au point de vue juridique, la méthode bilatérale est abandonnée «étant donné les résultats limités des négociations produit par produit» au profit de négociations multilatérales fondées «sur un plan de réductions tarifaires linéaires»<sup>4</sup>. Celles-ci devraient être égales, porter sur toutes les catégories de produits et permettre de ramener les droits de douane à 50% de leur niveau de départ<sup>5</sup>. Le comité des négociations commerciales créé en mai 1963 sera chargé d'élaborer les procédures multilatérales destinées à expliciter l'application du principe de la réduction linéaire<sup>6</sup>. Mais très vite il apparaîtra que les situations économiques des divers pays participants sont trop différentes pour permettre une application uniforme de la méthode linéaire. C'est pourquoi les procédures

<sup>1</sup> Le règlement du Comité des négociations tarifaires de 1960-1961 (Dillon-Round) se fonde sur celui de 1956 (GATT/TN.56/7) lui-même ayant repris le règlement intérieur des sessions des Parties Contractantes (IBDD, Vol. I, pp. 99-104) et celui des toutes premières négociations (IBDD, Vol. I, pp. 104 ss).

<sup>2</sup> En 1956 déjà, les Parties Contractantes avaient tenté, sans succès toutefois, d'introduire de nouvelles méthodes de négociations.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 10, p. 27.

<sup>4</sup> Cf. la décision ministérielle du 21 mai 1963 (MIN (63), 9) IBDD, Supp. 12, p. 48. Sur le principe de la réduction tarifaire linéaire, cf. entre autres *T. Flory*, op. cit. pp. 213-215; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 223-229; *F.K. Liebig*, «Die Kennedy-Runde», Baden-Baden, 1968, et not. p. 9; *K. Jacobi*, «Die Kennedy-Runde», op. cit., not. p. 16.

<sup>5</sup> Cf. GATT/TN.64/28; en ce qui concerne les principes qui auraient dû guider les négociations dans le domaine agricole, aucune recommandation n'avait pu être faite à cette époque (cf. GATT/TN.64/23 Rev. 1). Le point 7 de la résolution rappelle simplement l'importance de l'agriculture dans le commerce mondial et que les négociations commerciales devront faciliter pour les produits agricoles l'accès aux marchés mondiaux (IBDD, Supp. 12, p. 49); en ce qui concerne les barrières non tarifaires, il en fut de même (cf. GATT/TN.64/28). Cf. *A. Dunkel* et *B. Eberhard*, «Die Schweiz und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen» in «Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen» Zurich 1975, not. pp. 71-72.

<sup>6</sup> Cf. IBDD, Supp. 12, p. 49 (B. alinéa 1).

prises en place différeront selon qu'elles concernent les produits industriels, les produits agricoles ou les obstacles non tarifaires<sup>1</sup> ou selon les types des Etats participant aux négociations (pays en voie de développement, pays dotés d'une structure économique ou commerciale particulière, pays de l'Est)<sup>2</sup>.

Bien que l'on ait ainsi essayé d'opérer une différenciation des situations des divers Etats, la recherche de la réciprocité et de l'équilibre des prestations reste, dans le cadre des Négociations Kennedy, le problème le plus délicat pour les Etats participants<sup>3</sup>. En effet, le simple jeu de la multilatéralisation des négociations n'aboutit pas automatiquement à une amélioration de l'équilibre des prestations, comme on l'avait cru tout d'abord. La cause en est principalement la participation aux négociations d'Etats à stade de développement très différent et à structure économique et commerciale particulière<sup>4</sup>. Or, pour ces derniers, les procédures multilatérales tendant à une réciprocité globale ne peuvent pas donner entière satisfaction.

Aussi devait-on essayer, sans pour autant revenir à un système de négociations produit par produit, de trouver un compromis dans la recherche d'une réciprocité par secteur industriel. Une véritable négociation sectorielle a dès lors été engagée en prenant les différents produits d'un même secteur et en s'efforçant d'établir un point d'équilibre tel que la réciprocité des concessions aboutisse à une réciprocité réelle des avantages. Cette méthode pourtant a également ses failles, car elle n'apporte de bons résultats que si le secteur est suffisamment diversifié et si l'avantage comparatif est réparti entre différents pays<sup>5</sup>.

Mais malgré ces adaptations et une fois la première euphorie passée, il fallut constater que les Négociations Kennedy n'avaient pas apporté tout le succès escompté. Les objectifs fixés n'avaient pas tous été atteints, loin de là, et la faute en incombait certainement à la méthode de réduction linéaire qui n'avait pas permis de résoudre tous les problèmes, car son application était trop générale.

<sup>1</sup> Cf. la résolution du 6 mai 1964 du Comité des négociations tarifaires (IBDD, Supp. 13, pp. 115-118); pour une étude des diverses procédures retenues, cf. entre autres *T. Flory*, op. cit. pp. 216-220; *K. Jacobi*, «Die Kennedy-Runde», op. cit. pp. 15 ss.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 13, pp. 115-118, et pour une appréciation de ces différences, entre autres *T. Flory*, op. cit. pp. 221-223; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 223-229.

<sup>3</sup> D'une part, le Comité des négociations a exclu l'application du principe de la réciprocité à l'endroit des pays en développement (cf. IBDD, Supp. 13, p. 117). D'autre part, il a admis que «la contribution des pays peu développés à l'objectif général de libéralisation du commerce devrait être examinée en fonction des besoins de ces pays en matière de développement et de commerce».

<sup>4</sup> On entend par «Etats ayant une structure économique et commerciale particulière» des Etats tels que le Canada, l'Afrique du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour lesquels «des réductions tarifaires équilibrées pourraient ne pas créer un équilibre satisfaisant d'avantages» ou encore des pays dont «le tarif a un niveau moyen très bas» (cf. IBDD, Supp. 13, p. 117).

<sup>5</sup> Ainsi, on a pu constater que dans les secteurs où ces conditions de diversification étaient remplies (secteur sidérurgique, constructions mécaniques et électriques par exemple), les négociations ont abouti à l'objectif fixé, à savoir la réduction linéaire à 50% du droit de base. Mais dans des secteurs où, comme pour l'industrie textile par exemple, ces conditions n'étaient pas remplies, les réductions furent beaucoup moins conséquentes.

### C) *A la recherche de nouvelles méthodes*

De nouvelles négociations commerciales multilatérales paraissaient donc opportunes. Elles commencèrent au début de 1972 par des déclarations bilatérales, à teneur à peu près identique, faites d'une part par les Etats-Unis et le Japon, de l'autre par les Etats-Unis et la Communauté européenne<sup>1</sup>. La déclaration de Tokyo<sup>2</sup>, adoptée en septembre 1973, en a fixé le cadre.

La déclaration de Tokyo n'a pas tranché la question des méthodes de négociation. Les ministres se sont contentés d'y rappeler que les négociations seront conduites «sur la base des principes de l'avantage mutuel, de l'engagement mutuel et de la réciprocité globale»<sup>3</sup>. Cela signifie qu'il y a lieu d'assurer un équilibre global des avantages, étant entendu que les pays développés n'attendent pas de réciprocité de la part des pays en développement et que des mesures spéciales doivent être prises en faveur des pays en développement dans le but de promouvoir leur redressement économique. Le Comité des négociations, véritable coordinateur du «Tokyo-Round», n'a pas plus imposé de méthode spécifique aux différents sous-groupes de négociation. Dans leur choix les groupes de négociation se sont laissés guider par le pragmatisme. D'une part, ils utilisèrent une approche multilatérale et globale, car les solutions à apporter étaient multilatérales<sup>4</sup>. De l'autre, ils complétèrent cette approche multilatérale par des négociations bilatérales, la soumission de listes spéciales de demandes et d'offres et la reconnaissance de méthodes particulières en faveur des pays en développement. Il n'est pas possible ici d'entrer vraiment dans tous les détails, ces questions ayant été d'une extrême mouvance et les solutions apportées différant d'un secteur à l'autre<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Cf. GATT/L/3669 et GATT/L/3670 (11 février 1972). Cette idée de reprendre des négociations commerciales remonte déjà à 1969. Elle est à mettre au crédit de l'initiative du directeur général du GATT (cf. *O. Long*, «Le commerce international: un défi à relever», allocution prononcée à New York le 19 novembre 1969 (GATT/1048)). Lors de leur 28<sup>e</sup> session (1-14 novembre 1972) (cf. *Journal de Genève*, 16 novembre 1972), les Parties Contractantes décidèrent de donner suite aux vœux du directeur général et aux intentions des trois plus importantes entités commerçantes du monde.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, pp. 20 ss.

<sup>3</sup> Cf. Déclaration de Tokyo, op. cit. point 5.

<sup>4</sup> Tel est le cas par exemple pour la négociation des différents codes, celle de l'accord sur les produits laitiers, sur la viande, les céréales ou encore pour la négociation des accords devant être conclus dans le cadre de la CNUCED.

<sup>5</sup> En ce qui concerne les produits tropicaux, tous les pays industrialisés, sauf les Etats-Unis, ont fait des offres de concessions sur une base préférentielle aux pays en développement. Dans le secteur agricole les offres ont été faites par tous les pays industrialisés sur la base de demandes spécifiques (Résultats des négociations cf. MTN/27; MTN/ME/8; MTN/DP/8). Dans le cadre des obstacles non tarifaires, on a recherché, en faisant notamment référence aux négociations sur les normes (différents codes, valeur en douane, etc.), des formules multilatérales et globales – bien que les contacts soient souvent restés bilatéraux. (Résultats des négociations cf. MTN/NTM/W/192/Rev. 5; MTN/NTM/W/211/Rev. 2 et Add. 1; MTN/NTM/W/236; MTN/NTM/W/229/Rev. 1; MTN/NTM/W/222/Rev. 1.)

Dans le domaine tarifaire, qui nous intéresse ici au premier chef, les positions ont longtemps été divergentes. Malgré les difficultés rencontrées au cours du Kennedy-Round, les Etats-Unis désiraient en effet conserver la méthode de réduction linéaire. Ils ont proposé une réduction uniforme de tous les droits de douane, quel que soit leur taux d'alors, à un pourcentage ne pouvant dépasser 60% du taux de base<sup>1</sup>. Ils entendaient à cet effet engager des négociations globales, tout en admettant que des négociations sectorielles, qui seules permettent de traiter simultanément des obstacles tarifaires et non tarifaires, pouvaient également s'avérer utiles<sup>2</sup>.

La Communauté économique européenne (CEE) a présenté une approche diamétralement opposée. Constatant que depuis les réductions fixées dans le Kennedy-Round la moyenne des droits de douane dans les pays industrialisés est généralement faible – de l'ordre de 10% – et qu'il existe cependant encore pour certains produits des taux relativement élevés, elle a proposé une harmonisation des tarifs douaniers. Pour elle, en effet, l'intérêt de ces nouvelles négociations résidait surtout dans un abaissement substantiel des droits élevés. Toujours à la recherche de sa cohésion, la Communauté considère en effet que le maintien d'une certaine barrière tarifaire peut lui être utile. C'est la raison pour laquelle elle est soucieuse de conserver un tarif extérieur commun qui soit autre chose qu'un tarif symbolique. Elle a donc préconisé que les droits inférieurs à 5% ne fassent l'objet d'aucune réduction et que le coefficient d'abattement soit d'autant plus élevé que le droit initial est plus conséquent.

De leur côté, des pays comme le Japon, le Canada, la Suède ou la Suisse ont initialement plutôt penché vers l'adoption d'un tarif zéro, à savoir une suppression progressive et totale des droits de douane, quels que soient leurs niveaux du moment. Un tel objectif semblant toutefois irréalisable, la Suisse a présenté une formule d'harmonisation, mais plus poussée que celle envisagée par la Communauté. Seuls les taux inférieurs à 2% ne seraient pas touchés, alors que plus le droit de base serait élevé, plus la réduction serait forte<sup>3</sup>.

La formule japonaise tendait également à une harmonisation des droits de douane dont pourtant l'effet de réduction était légèrement plus faible que celui proposé par la formule suisse.

<sup>1</sup> Ce pourcentage limite leur est imposé par le Trade Act de 1974 (Sect. 101). Cette limite toutefois n'est pas applicable aux produits ayant un droit de douane inférieur à 5% ad valorem.

<sup>2</sup> Cf. Trade Act de 1974, Sect. 104.

<sup>3</sup> La formule est la suivante: le droit final s'exprime sous la forme d'un quotient dont le dividende est constitué par le droit initial multiplié par 14 et le diviseur par le droit initial augmenté de 14. Pour un droit de départ de 2%, le tarif d'arrivée sera donc

$$\frac{2 \times 14}{2 + 14} = \frac{28}{16} = 1,750 \text{ arrondi à l'entier supérieur,}$$

soit 2%. Pour un droit de 10%, le tarif d'arrivée serait de 6%, pour un droit de 30%, 9,5% et pour un droit de 50% de 11%. Cette formule simple a donc un effet harmonisant très fort, les taux de réduction augmentant de façon conséquente à mesure que les droits de douane de base s'accroissent.

Au début de l'année 1979, les négociations commerciales multilatérales sont entrées dans leur phase conclusive. En effet, à la fin 1978 les délégations de certains des pays participants, et non des moindres, ont publié des déclarations bilatérales fixant les résultats obtenus à ce stade dans leurs tractations mutuelles et éclairant leur degré d'accord sur les principaux éléments de l'ensemble des négociations multilatérales.

Parallèlement aux négociations dans le domaine tarifaire pour lesquelles la formule suisse a finalement été retenue, des négociations sur les divers codes relatifs aux barrières non tarifaires et concernant les règles fondamentales qui régissent le commerce international (clauses de sauvegarde, procédure de règlement des différends, subventions et droits compensateurs, etc.) se sont déroulées durant l'année 1978. De même, on a recherché un terrain d'entente avec les pays en développement et des pourparlers sectoriels ont été engagés surtout dans le domaine agricole<sup>1</sup>.

Ainsi, les négociations commerciales multilatérales dont les résultats ont été paraphés et rendus publics en avril 1979 furent caractérisées par des approches multiples et spécifiques, selon les domaines considérés. Le caractère global de ces négociations a contraint les pays participants à trouver des méthodes flexibles, qui s'adaptent aux circonstances changeantes sur la scène économique internationale.

## *Section 2.* La consolidation des concessions tarifaires

Une fois négociées, les concessions tarifaires sont juridiquement ancrées dans des listes qui sont autant d'annexes à l'Accord général et en font partie intégrante<sup>2</sup>.

Or ces listes de concessions tarifaires, et c'est là toute l'originalité du système prévu par l'Accord général, sont consolidées en ce sens qu'elles ne sauraient être modifiées avant que ne se soit écoulé un certain laps de temps<sup>3</sup>. En effet, l'article XXVIII GATT (concernant la modification des listes) prévoit que les listes tarifaires sont stabilisées pour une période de trois ans après toute modification.

Le but de cette période triennale, introduite expressément dans l'article

<sup>1</sup> Pour plus de détails sur le développement des négociations multilatérales au cours de l'année 1978, voir les onzième et douzième Rapports sur la politique économique extérieure, FF 1978 II, pp. 286-287 et FF 1979 I, pp. 327-328.

<sup>2</sup> Cf. Art. II, paragraphe 7 GATT. Chaque partie contractante a une liste de ses tarifs douaniers annexée à l'Accord général. Celle-ci a été négociée soit directement avec les Parties Contractantes lors de son accession au GATT, soit au cours des divers rounds de négociations tarifaires. Ainsi les négociations d'Anney et de Torquay ont principalement été consacrées à la négociation des listes d'Etats qui se proposaient d'accéder au GATT.

<sup>3</sup> Cf. T. Flory, op. cit. pp. 63-66; J.H. Jackson, op. cit. pp. 201-217 et 230-235, not.

XXVIII GATT à la neuvième session des Parties Contractantes<sup>1</sup>, est de permettre la fixation des concessions tarifaires<sup>2</sup> ce qui, dans un système fondé sur des négociations tarifaires, est indispensable si les Etats ne veulent pas courir le risque de voir se perdre les avantages obtenus au cours d'une négociation. Cette stabilisation des tarifs douaniers a, au surplus, un effet tout aussi bénéfique sur la libération des courants d'échanges qu'un abaissement de ceux-ci<sup>3</sup>. Aussi, même avant l'entrée en vigueur de l'article XXVIII GATT actuel, les listes négociées – par exemple à Annecy et à Torquay – avaient déjà une validité de trois ans.

Assurément, si les Etats désiraient que les listes restent en vigueur, au-delà de cette période, fallait-il les prolonger<sup>4</sup>. Avec l'adoption de l'article XXVIII dans sa forme actuelle, les listes obtiennent une durée indéterminée, avec possibilité de renégociation tous les trois ans. En effet, l'article XXVIII prévoit qu'après cette période de consolidation de trois ans, chaque partie contractante pourra «modifier ou retirer une concession»<sup>5</sup>. Ainsi, au cas où la renégociation est décidée par une ou plusieurs parties contractantes et qu'elle a lieu dans les formes prescrites à l'article XXVIII GATT, mais sans aboutir à un accord, l'Etat qui le désire pourra modifier ou retirer sa concession. En contrepartie à cette altération unilatérale, l'Etat qui modifie ainsi sa liste accordera aux autres parties contractantes des compensations<sup>6</sup>. Cette disposition permet de sauvegarder la souveraineté et la liberté d'action de chaque partie contractante, en l'assurant que ses concessions tarifaires ne la lieront pas de façon définitive. Les circonstances peuvent en effet changer, et malgré le principe de la consolidation des concessions, une partie contractante peut vouloir ou devoir modifier sa liste.

L'article XXVIII va d'ailleurs même plus loin puisqu'il prévoit qu'en dehors des renégociations triennales, un retrait immédiat et brutal des concessions accordées peut intervenir en cas de nécessité. A cet effet, tout Etat peut être autorisé par les Parties Contractantes «à entrer en négociations en vue de modifier ou de retirer une concession reprise dans sa liste...»<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Sur l'introduction de cette disposition dans l'Accord général, cf. *G. Curzon*, op. cit. pp. 108-117; *K.W. Dam*, op. cit. p. 82.

<sup>2</sup> La consolidation triennale était déjà prévue dans le Rapport de Londres, op. cit. Pièce jointe 10 qui note à la section H l'importance essentielle de cette consolidation pour sauvegarder la valeur des concessions tarifaires.

<sup>3</sup> L'article XXVIII bis, paragraphe 2a GATT, prévoit d'ailleurs expressément que «la consolidation des droits de douane peu élevés ou d'un régime d'admission en franchise sera reconnue, en principe, comme une concession d'une valeur égale à une réduction de droits de douane élevés». Cf. ég. *G. Curzon*, op. cit. p. 108.

<sup>4</sup> Ainsi, à Torquay, il y avait un groupe de travail spécial chargé de la prorogation des listes négociées à Genève et à Annecy (cf. GATT/CP.4/B.1-8); les concessions de Torquay ont également été prolongées (cf. Déclaration sur le maintien en vigueur des listes annexées à l'Accord général, du 10 mars 1955. Instruments juridiques, GATT, Vol. 9, Accord N° 36 (1955)); (cf. *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 216-217).

<sup>5</sup> Cf. art. XXVIII, paragraphe 1 GATT, ainsi que les notes interprétatives, principalement pour les derniers termes.

<sup>6</sup> Cf. art XXVIII, paragraphe 3a GATT.

<sup>7</sup> Pour plus de détails sur cette disposition, cf. *T. Flory*, op. cit. pp. 65-66; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 234-235. *K.W. Dam*, op. cit. pp. 95-97.

Telle possibilité n'est évidemment ouverte qu'en cas de «circonstances spéciales». Ces circonstances spéciales sont celles prévues à l'article XIX paragraphe 1a, à savoir lorsque «un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents»<sup>1</sup>.

\* \* \*

Ainsi, selon les règles de l'Accord général, les concessions tarifaires peuvent prendre en pratique deux formes: la négociation de nouvelles concessions et la consolidation d'un tarif douanier existant. Ces deux méthodes ont été choisies dans le but de promouvoir de manière continue et relativement stable l'expansion des échanges sur un plan mondial, au même titre que les principes de non-discrimination dont nous avons déjà parlé, et de l'intégration économique, dont il va être question dans le prochain chapitre.

<sup>1</sup> Cf. *T. Flory*, op. cit. p. 65.

## CHAPITRE 3

### L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

L'intégration économique est considérée par le GATT comme un des moyens permettant la réalisation de son objectif d'expansion du commerce mondial, au même titre que la clause de la nation la plus favorisée et les concessions tarifaires. Pourtant, force nous est de constater qu'en toute logique le principe de la non-discrimination et plus spécifiquement la clause de la nation la plus favorisée semblent incompatibles avec la création d'espaces économiques unifiés. Ceux-ci, en effet, ont toujours un caractère préférentiel. C'est même le but de l'intégration que de créer certains liens préférentiels entre les Etats membres qui font partie de l'espace économique unifié. Comment le GATT a-t-il alors pu résoudre cette dichotomie? En d'autres termes, comment l'Accord général a-t-il tenté de rendre compatibles deux principes théoriquement inconciliables, l'universalisme qui s'exprime dans la clause et le régionalisme qui trouve sa réalisation dans l'article XXIV? La réponse que les négociateurs ont donnée est précisément l'article XXIV qui limite l'admissibilité des accords d'intégration économique à deux formes tout à fait particulières, l'union douanière – exception à la clause reconnue de longue date<sup>1</sup> – et la zone de libre-

<sup>1</sup> L'union douanière est considérée comme une exception coutumière à la clause de la nation la plus favorisée. Ainsi, les «Recommendations of the Economic Committee relating to Commercial Policy», in *Series of League of Nations publications*, 1929 II 15, p. 11, cité dans «Customs Union», a *League of Nations Contribution to the Study of Customs Union Problems*; public. ONU 1947, p. 31, parlent déjà du caractère traditionnel de l'exception de l'union douanière à la clause de la nation la plus favorisée. Cette même conception se retrouve dans les travaux préparatoires de la Charte (E/PC/T/C.II/PV.7, p. 19); *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 240-243; *D. Vignes*, «La clause de la nation la plus favorisée», RCADI 1970 (III), not. p. 278; contra *E. Ustor*, Rapporteur spécial à la CDI in ACDI, Vol. II 1975 (Doc. A/CN.4/286), p. 17

échange – nouvelle venue<sup>1</sup> –. De plus, les négociateurs de la Charte et du GATT ont défini par des critères déterminés ces deux formes d'intégration, afin de restreindre au strict minimum les dérogations au principe de non-discrimination et de ménager aux Parties Contractantes des possibilités étendues de contrôle<sup>2</sup>.

Cela étant, il s'agit, dans ce chapitre, d'étudier le but, la portée et le contenu de l'article XXIV GATT qui consacre l'intégration économique afin de déterminer si cette dichotomie avec le principe de non-discrimination a pu être atténuée et si effectivement les unions douanières et les zones de libre-échange sont à même de participer au développement de l'expansion du commerce mondial.

## Section 1. L'article XXIV : son but

Dans sa déclaration à la deuxième séance plénière de la Commission préparatoire de la Conférence sur le Commerce et l'Emploi, *A. Philip* mit l'accent sur l'intérêt et l'utilité de l'intégration économique régionale. En créant des marchés plus vastes par l'élargissement des territoires douaniers, celle-ci aurait pour conséquence, selon lui, d'intensifier les échanges commerciaux. Et il ajoutait : «Il ne s'agit pas seulement de détruire des obstacles, de diminuer des barrières, il faut établir entre les nations une coopération régulière et effective, de façon à assurer le développement permanent du commerce international<sup>3</sup>». Ce faisant, le délégué français indiquait clairement l'importance et l'utilité de l'intégration régionale – à condition qu'elle remplisse certaines formes, comme nous le verrons – et également le rôle qu'elle était appelée à jouer dans le développement du commerce mondial.

En effet, les accords prévoyant la création d'unions douanières ou de zones de libre-échange n'ont pas seulement pour conséquence de participer à

paragr. 46, p. 20 paragr. 58. La CDI d'ailleurs, sur la recommandation de son Rapporteur spécial, a décidé de ne pas faire figurer dans son projet d'articles sur la clause une exception en faveur des unions douanières ou d'autres formes d'intégration. Dans son rapport, elle a précisé : «Certains membres ont estimé que c'était là reconnaître implicitement qu'il n'existe pas de règle en ce sens et qu'il n'est pas souhaitable d'adopter à l'avenir une telle règle. Mais d'autres, contestant cette façon de voir, ont déclaré qu'on ne saurait interpréter ainsi le silence du projet d'articles : il signifie simplement que la décision finale est de caractère politique et doit être prise par les Etats auxquels ce projet sera soumis» (A/CN.4/SER.A/1976/Add. 1 (Part. 2) p. 45 – Commentaire ad art. 15 N° 39). Ces derniers penchent donc plutôt en faveur de la thèse qui veut que l'union douanière soit considérée comme une exception coutumière à la clause.

<sup>1</sup> *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 245-246, montre que de ce fait on ne saurait parler, pour la zone de libre-échange, d'une dérogation coutumière à la clause – contrairement à la conclusion à laquelle il arrive en ce qui concerne l'union douanière (op. cit. pp. 240-241).

<sup>2</sup> Il existe deux autres formes de dérogations : celles limitativement énumérées au paragraphe 2 de l'art. I GATT et celles que les Parties Contractantes peuvent accorder exceptionnellement en appliquant la procédure de l'art. XXV paragr. 5 GATT (cf. *T. Flory*, op. cit. pp. 16-19).

<sup>3</sup> Cf. E/PC/T/PV.2/2, not. pp. 20-22; cette idée se retrouve déjà dans les Recommandations du Comité économique de la SdN, Doc. E/805/1933. II. B. 1, p. 22.

l'expansion et à la libération des échanges au sein de cet espace économique. À l'intérieur de celui-ci ils permettent encore de réaliser effectivement cet objectif puisque, entre les partenaires, les obstacles aux échanges sont supprimés.<sup>1</sup> L'Accord général indique d'ailleurs clairement que «les Parties Contractantes reconnaissent qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration plus étroite des économies des pays participant à de tels accords<sup>2</sup>». Si la création d'espaces économiques unifiés n'est pas en elle-même un but du GATT<sup>3</sup>, elle est pourtant incontestablement considérée comme un des moyens, au même titre que la clause, qui contribuent à réaliser les objectifs de l'Accord général. Dans ce sens l'intégration économique n'est pas seulement aux yeux du GATT une forme institutionnalisée d'octroi de préférences; elle poursuit à long terme un autre but et a une incidence différente. Alors que les accords préférentiels qui n'ont pas pour objectif de créer une union douanière ou une zone de libre-échange entraînent dans l'esprit du GATT de nouveaux obstacles au commerce des parties contractantes, les unions douanières et les zones de libre-échange, elles, ont au contraire pour objet de faciliter le commerce entre les territoires des pays participants.

Les pères du GATT ont donc considéré qu'il pouvait s'avérer utile de passer par le biais de la formation d'espaces économiques unifiés pour arriver, par étapes, à la libéralisation du commerce mondial. Dans leur optique en effet, cette dernière ne pouvait se réaliser immédiatement. Partant de l'axiome que l'union douanière constituait un pas vers la libéralisation mondiale des échanges – car elle associe obligatoirement les Etats tiers à l'expansion que connaissent les Etats membres de l'intégration<sup>4</sup> – le GATT admit que tout compte fait, le commerce mondial dans son ensemble devait profiter, à long terme en tous les cas, d'une libéralisation partielle, engagée à l'origine sur un plan strictement régional. Une telle appréciation du rôle des unions douanières – et des zones de libre-échange – en vue de l'expansion du commerce mondial, est ainsi très souvent exprimée dans les travaux préparatoires de la Charte de La Havane<sup>5</sup>,

<sup>1</sup> Cf. dans ce sens *A. Dunkel et B. Eberhard*, op. cit. p. 60.

<sup>2</sup> Art. XXIV parag. 4. Pour plus de détails sur cette disposition, voir infra Partie II, Titre 1, Chap. 1, section 1.

<sup>3</sup> Cf. *G. Curzon*, op. cit. p. 287.

<sup>4</sup> En pratique, une telle hypothèse se vérifie pour autant que dans le système d'intégration économique les nouveaux courants d'échanges l'emportent sur les détournements de trafic. Tel sera le cas par exemple dans la mesure où l'espace économique unifié favorise l'accroissement de la productivité; il sera ainsi notamment amené à développer sa demande en matières premières et à trouver de nouveaux débouchés pour ses produits.

<sup>5</sup> Au cours de leurs premières interventions, les différents délégués ne disent pas encore clairement si les accords régionaux sont avantageux «pour le commerce mondial». Ils se contentent de parler vaguement des avantages de ces accords pour «l'intensification des échanges commerciaux» (cf. E/PC/T/PV.2/2 (1947); E/CONF.2/19), ou relèvent que ces accords sont «souhaitables» (E/CONF.2/C.2/SR.10, p. 10). Mais rapidement, avec l'élargissement du futur article XXIV GATT, les prises de position allant dans ce sens deviennent plus tranchées. Ainsi le

même si certains négociateurs ont professé une opinion parfois différente<sup>1</sup>. Dans la littérature économique d'ailleurs, il en va de même. Une minorité d'économistes<sup>2</sup> refuse de voir dans les unions douanières ou les zones de libre-échange un moteur à l'expansion mondiale des échanges et prétendent que toute intégration régionale implique par la nature même des choses une certaine discrimination envers les Etats tiers, qu'elle fausse donc obligatoirement le courant normal des échanges. L'évolution pratique du commerce international et en particulier du commerce des grands espaces régionaux européens prouve toutefois à notre avis qu'il est juste de considérer que la création d'espaces économiques unifiés est une méthode indirecte d'expansion du commerce mondial<sup>3</sup>.

A titre d'exemple, on pourra relever que la valeur des importations en matières premières en provenance des pays tiers qu'effectuaient les pays de la CEE en 1958 (5,4 milliards de dollars) est passée en 1961 à 6,9 milliards de dollars<sup>4</sup>. Elle a ainsi augmenté en trois ans de 28%, taux qui est d'ailleurs resté sensiblement identique pour les années ultérieures<sup>5</sup>. La même constatation pourrait être faite pour l'AELE. Bien sûr, la valeur des échanges intrarégionaux a progressé, tout comme pour la CEE, plus rapidement que celle des échanges

représentant de la Grèce (*M. Politis*) indique que ces accords préférentiels, qui «s'exercent au profit du commerce mondial», doivent être développés (E/CONF.2/C.III/SR.7). Il soutient ainsi le représentant français (*M. Royer*) qui avait dit que «la création de marchés vastes et cohérents contribuera d'une manière concrète au développement du commerce mondial» (cf. E/CONF.2/C.III/SR.6, p. 5) et qui ira même plus loin au cours de la discussion sur ce qui deviendra la première phrase de l'art. XXIV paragraphe 4 GATT en disant qu'il aurait voulu «que l'intégration économique figure d'une manière formelle parmi les buts de la Charte». Dans un esprit de compromis il a toutefois accepté d'introduire ce principe dans le paragraphe 4 de l'article XXIV.

<sup>1</sup> Le délégué chinois (*M. Chang*) dit ainsi que «les accords préférentiels régionaux ne semblent pas devoir favoriser le développement économique» (E/CONF.2/C.3/SR.7). D'une manière plus précise, le délégué suisse (*M. Stucki*) répondant à *M. Royer* déclara «qu'il n'est pas opposé à la proposition de la délégation française (...)» (celle-ci défendait l'idée contenue dans le rapport de la sous-commission de la Sixième Commission (E/CONF.2/C.6/107). Selon elle le but de la Charte pouvait être atteint si l'on ajoutait à l'article 42 que les Etats membres «reconnaissent qu'il importe d'accroître la liberté des échanges par le développement, recherché au moyen d'accords conclus de plein gré, d'une intégration plus étroite des économies des pays participants»). Mais *M. Stucki* ajouta: «en dépit du fait que je ne peux pas considérer que les unions douanières et les préférences soient favorables au commerce mondial.» (E/CONF.2/C.3/SR.44, p. 7).

<sup>2</sup> Dont les thèses sont citées par *P. Samuelson*, «L'économie», Paris, 1968 (Coll. U), p. 547; *K.W. Dam*, op. cit. p. 274.

<sup>3</sup> Dans ce sens, entre autres, *M. Allais*, op. cit. pp. 87-100, qui en donne l'illustration économique.

Cela est vrai pour autant que les espaces économiques unifiés conservent leur politique économique libérale et ouverte à l'endroit des autres parties contractantes (cf. dans ce sens *F. Jaeger*, «GATT, EWG und EFTA: Die Vereinbarkeit von EWG- und EFTA-Recht mit dem GATT-Statut», Etudes suisses de droit européen, Vol. 4, Berne, 1970, not. pp. 59 et 158).

<sup>4</sup> Chiffres tirés de *G. de Lacharrière*, «Commerce extérieur», op. cit. p. 156.

<sup>5</sup> Cf. pour les chiffres précis, les publications du GATT intitulées «Le commerce international», paraissant chaque année.

avec les pays tiers: il n'en reste pas moins que le taux annuel de variation des importations en provenance des pays tiers augmente régulièrement<sup>1</sup>.

Le GATT a donc posé l'axiome que la création d'espaces économiques unifiés était souhaitable car elle entraîne indirectement l'expansion du commerce mondial. Ce faisant, il s'est placé devant un dilemme, celui de l'harmonisation de deux méthodes contradictoires: la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée et la création d'espaces économiques unifiés. Une solution eût été de considérer le principe de la clause comme supérieur et d'exiger que les concessions que se font les pays membres d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière soient étendues aux autres parties contractantes sur la base de la clause.

Cela n'était évidemment pas possible. Car une telle solution eût rendu la création d'espaces économiques unifiés impossible, en enlevant aux pays membres toute protection et toute possibilité de négociation à l'égard des Etats tiers et en tuant l'intérêt qu'aurait eu un Etat à adhérer à une zone de libre-échange ou une union douanière. En effet, cela eût signifié que tout Etat eût pu se prévaloir de la clause pour exiger les mêmes avantages que les parties à cet engagement, sans avoir à en supporter les charges<sup>2</sup>.

La seconde solution, qui a été retenue par le GATT, est de considérer les deux principes ou méthodes – la clause et les espaces économiques unifiés – comme égaux et de statuer que tous deux contribuent à l'objectif de la libération des échanges, tout en veillant à ce que les membres d'espaces économiques unifiés continuent à œuvrer en faveur de la libération du commerce sur un plan universel. Par la même occasion, la création d'espaces économiques unifiés permet de restreindre le nombre des acteurs économiques sur le plan mondial et de faciliter ainsi les négociations tarifaires<sup>3</sup>.

Pour comprendre cette approche, il faut se replacer dans le contexte des négociations de la Charte et du GATT, à l'issue de la seconde guerre mondiale. Certains pays, tels la France et les Etats du Bénélux, ressentaient, nous dirions presque de manière intuitive, l'importance du rôle que l'intégration des économies pouvait jouer pour la reconstruction de l'Europe d'après-guerre. Cela explique qu'à Londres déjà, au cours de la première session du Comité préparatoire, on en vint à discuter, lorsqu'il fut question des buts généraux de la future Charte<sup>4</sup> et de son application territoriale<sup>5</sup>, des principes devant présider

<sup>1</sup> Cela est vrai, sauf pour les années 1974 à 1976 où la récession a durement frappé le commerce international. Voir, pour les derniers chiffres et les taux annuels de variation, «Le Commerce international en 1975/76», p. 108 pour la CEE, p. 122 pour l'AELE.

<sup>2</sup> Dans ce sens *A. Dunkel* et *B. Eberhard*, op. cit. p. 60. Cette même hésitation se trouve dans les Recommandations du Comité économique de la SdN (Doc. E/805/1933.II.3.1, p. 22).

<sup>3</sup> Cf. dans le même sens *F. Jaeger*, op. cit. p. 159.

<sup>4</sup> Cf. *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 53-57, avec références.

<sup>5</sup> L'intégration régionale s'est en effet révélée être d'abord un problème d'application territoriale pour la grande majorité des négociateurs et notamment pour les Etats-Unis, qui n'ont jamais pensé que le futur article XXIV du GATT puisse recevoir un jour une telle importance pratique.

aux dispositions concernant l'intégration régionale et plus particulièrement l'union douanière. Celle-ci fut considérée d'emblée comme une exception tout à fait légitime à la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée<sup>1</sup>.

L'apport original dans le domaine de l'intégration économique de la Conférence sur le Commerce et l'Emploi réside dans le fait que cette exception coutumière connaît très vite un élargissement dans deux directions. D'une part les représentants français proposent que les dispositions du GATT prévoient également de manière expresse en tant qu'exception à la clause des accords provisoires menant à une union douanière<sup>2</sup> – à condition, ajouteront les Américains, qu'ils y mènent vraiment<sup>3</sup>. D'autre part, certains représentants de pays en développement répéteront à de nombreuses reprises qu'ils estiment indispensable de recevoir le droit de conclure des accords préférentiels régionaux dans le but d'améliorer la coopération économique entre eux et de promouvoir leur développement tout en préparant la voie à la création d'une union douanière<sup>4</sup>. Cette double tendance donnera naissance au concept de zone de libre-échange, tel qu'il sera ancré dans l'article XXIV GATT<sup>5</sup>.

En dernière analyse, le but de l'article XXIV est d'établir une méthode indirecte d'expansion du commerce mondial. Voilà pourquoi il est possible

<sup>1</sup> Ainsi le délégué des Etats-Unis a qualifié cette exception de «tout à fait normale» (E/PC/T/C.II/38, p. 8) (cf. idem le délégué français E/PC/TAC/PV.11, p. 35), (cf. ég. note 1, p. 31). Dans le cas du projet d'union douanière austro-allemande jugé par la CPJI en 1931 (cf. CPJI, Série A/B N° 41), la Cour a été d'avis que celui-ci était contraire au Protocole N° 1 de Genève de 1922 d'après lequel l'Autriche s'engageait à ne pas aliéner ni compromettre son indépendance économique. Dans le cas d'espèce se posait donc la question de l'incompatibilité de deux traités internationaux (cf. *P. Guggenheim*, op. cit. p. 268-270). Cette décision n'infirme à notre avis pas la règle qui veut que les unions douanières soient considérées comme des exceptions traditionnelles à la clause (cf. dans ce sens «Customs Unions», op. cit. p. 32, contra la majorité de la CDI dans son commentaire au projet d'articles sur la clause, Doc. A/CN.4/SER.A/1976, Add 1 (Part. 2) ad art. 15 pp. 37-45).

<sup>2</sup> Ainsi E/PC/T/C.II/PV.7, p. 21, not. L'Afrique du Sud (ibid. p. 24) et indirectement le président de la Commission II (ibid. p. 27) souscrivent à cette idée. Ce dernier dit qu'à côté de l'union douanière il peut exister une grande variété de relations d'un point de vue douanier entre deux territoires et qu'adopter une conception trop rigide de la définition d'union douanière peut créer des difficultés pour les arrangements ayant des effets bénéfiques sur leur commerce. Cf. ég. E/PC/T/C.II/PV.11 (a), p. 6; E/PC/T/C.II/PV.12, p. 15.

<sup>3</sup> Cf. E/PC/T/C.II/38, p. 8.

<sup>4</sup> Ces propositions ont été présentées dans des termes qui peuvent varier. (Cf. les interventions à Londres des délégués du Liban (E/PC/T/C.II/PV.12, p. 16) et du Brésil (ibid. p. 17), à Genève celles du délégué chilien (E/PC/T/PV.2/4, p. 22, not.), à La Havane enfin, celles de nombreuses délégations dans les discussions au sein de la troisième commission (ainsi les délégués irakien et libanais E/CONF.2/C.3/SR.4 et grec E/CONF.2/C.3/SR.7), par d'autres encore dans les discussions de la sous-commission mixte des commissions II et III chargée d'examiner la question des préférences tarifaires, ainsi que dans la commission II (E/CONF.2/C.2/SR.17, p. 6). Le rapport de Londres (E/PC/T/33, p. 12, not.) a d'ailleurs rappelé qu'à l'article concernant les unions douanières il «a été ajouté un paragraphe qui reconnaît que certaines circonstances peuvent motiver de nouveaux accords préférentiels, par exemple les accords de caractère régional...»).

<sup>5</sup> Pour une étude historique de l'insertion de la notion de zone de libre-échange dans l'article 42 du projet de Charte de La Havane qui deviendra l'art. XXIV GATT, cf. infra, Partie III, Chap. 1, sect. 1 A.

qu'une telle disposition figure dans l'Accord général aux côtés du principe de la clause de la nation la plus favorisée. Dans l'esprit des négociateurs de la Charte et du GATT il n'y a pas là matière à conflit puisque les formes que peuvent prendre les espaces économiques unifiés sont clairement définies et limitativement énumérées. En formulant des critères stricts pour les unions douanières et les zones de libre-échange, l'article XXIV GATT prohibe en même temps toutes autres formes d'accords préférentiels qui ne répondraient pas à ses exigences. Par ce biais, le GATT tente d'annuler la dichotomie qui existe entre une application aussi large que possible de la clause et la promotion des espaces économiques unifiés.

## *Section 2.* L'article XXIV: sa portée

Dès l'entrée en vigueur de l'Accord général, l'article XXIV a joué un rôle important. Celui-ci n'a d'ailleurs fait que croître au fil des années<sup>1</sup>. D'emblée, en effet, le GATT a été confronté avec l'application des principes de l'article XXIV. Ainsi en 1949 déjà, les Parties Contractantes ont été amenées à examiner la première union douanière, celle conclue entre l'Union Sud-africaine et la Rhodésie du Sud<sup>2</sup>. Deux ans plus tard, elles étaient appelées à juger le premier traité instituant une zone de libre-échange, celui liant le Nicaragua et le Salvador<sup>3</sup>. Ces deux cas concrets n'apportèrent que peu de lumière sur la portée de l'article XXIV GATT.

Il en va différemment avec la première étape de l'intégration européenne, la création du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Par ce traité, les six pays membres de la CECA se sont engagés à abolir les droits de douane, les taxes d'effet équivalent et les restrictions quantitatives sur les échanges portant sur le charbon et l'acier. Une telle intégration sectorielle n'était évidemment pas couverte par l'article XXIV GATT et de ce fait, entrait en contradiction avec le principe de l'article I GATT. Les parties à l'accord, conscientes de ce fait, ont demandé au GATT une dérogation, conformément à l'article XXV, paragraphe 5, leur permettant de satisfaire aux clauses du traité qu'elles venaient de signer<sup>4</sup>. Les Parties Contractantes décidèrent d'accorder la dérogation requise<sup>5</sup>, pour tenir compte du fait que les objectifs du traité instituant la CECA étaient, dans l'ensemble, compatibles avec

<sup>1</sup> Voir *infra*, Partie II, Titre 2.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Vol. II, pp. 190 ss et p. 31 (décision).

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Vol. II, p. 32 (décision).

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 1, p. 91.

<sup>5</sup> Cf. IBDD, Supp. 1, pp. 92 et 93, Nos 3 et 6, et la décision des Parties Contractantes, *ibidem* pp. 17 ss.

ceux de l'Accord général. En effet, la création de cette communauté tendait, à leur avis, à améliorer les conditions de production du charbon et de l'acier et contribuait non seulement à l'expansion économique des Etats membres mais aussi à celle de toutes les parties contractantes à l'Accord général.

Cette décision nous permet d'approcher de plus près la portée de l'article XXIV GATT. Les Parties Contractantes ont en effet montré qu'elles faisaient une distinction entre les accords préférentiels non couverts par l'article XXIV et les zones de libre-échange et unions douanières répondant aux critères de cette disposition. Les premiers sont sujets à l'octroi d'une dérogation de la part des Parties Contractantes car ils établissent une préférence incompatible avec le principe de la clause de la nation la plus favorisée. Les seconds au contraire, s'ils sont conformes aux critères de l'article XXIV, existent de plein droit.

Les accords préférentiels prohibés par le GATT sont donc tous les accords qui, d'une manière ou d'une autre, confèrent un avantage exclusif à un Etat ou groupe d'Etats<sup>1</sup> et qui ne sont pas des unions douanières ou des zones de libre-échange au sens de l'article XXIV GATT.

Au début des négociations sur la Charte sur le Commerce et l'Emploi, les négociateurs n'avaient pourtant pas encore fait cette distinction. Ils employaient les mots «accord préférentiel» dans leur sens large en y incluant les unions douanières et les zones de libre-échange<sup>2</sup>. Toutefois, lorsque le principe que l'on retrouve à l'article XXIV GATT fut reçu dans la Charte, la différenciation entre accords préférentiels prohibés et autorisés commença à se dessiner avec une certaine clarté<sup>3</sup>. En établissant cette distinction, le GATT a tenté de conci-

<sup>1</sup> Ainsi *B. Knapp*, «Le système préférentiel et les Etats tiers», Genève, 1959 (Droz), p. 47 N° 21; *ibid.* p. 218 N° 531; cf. ég. *B. Nolde*, «La clause de la nation la plus favorisée et les tarifs préférentiels», RCADI 1932, Vol. 1, pp. 1 ss et not. p. 125 (cité ci-après: «La clause»); *B. Nolde*, «Problèmes modernes du régime de la nation la plus favorisée» in *Revue de droit international et de législation comparée*, (RDILC) 1933, pp. 185-215.

<sup>2</sup> Les exemples de déclarations de négociateurs parlant «d'accords régionaux préférentiels» abondent (cf. entre autres, E/PC/T/C.II/PV.7, p. 19; dans le Rapport de Londres (E/PC/T/33, p. 12) où il est dit qu'il a «été ajouté un paragraphe qui reconnaît que certaines circonstances peuvent motiver de nouveaux accords préférentiels (par exemple des accords de caractère régional)...»; même à La Havane, cette distinction n'est pas non plus faite au début (cf. E/CONF.2/C.3/SR.4 (le délégué libanais), E/CONF.2/C.2/SR.17 (p. 6) (le délégué chilien), E/CONF.2/19 (le délégué anglais), E/CONF.2/C.3/SR.6, p. 5 (le délégué français)). D'ailleurs, le mandat même de la sous-commission mixte des Commissions II et III chargée d'étudier les articles 15, 16 et 42 du projet de Charte indique cette insécurité dans la terminologie. Il s'agit pour cette sous-commission de «présenter aux deux commissions des recommandations en vue d'une solution de la question de nouveaux accords préférentiels (...) à titre de dérogation à la clause de la nation la plus favorisée». (cf. E/CONF.2/C.3/78, p. 1 ou E/CONF.2/69).

<sup>3</sup> Ainsi à une séance des chefs de délégation où le président de la III<sup>e</sup> Commission, *M. Wilcox*, distingue clairement les unions douanières et les zones de libre-échange des accords préférentiels prohibés (E/CONF.2/33). Cette distinction est aussi faite, incidemment en tout cas, dans le rapport du groupe de travail de la sous-commission mixte chargée de l'étude des articles 15, 16 et 42 (E/CONF.2/C.2 et 3/A/14, point 1).

lier ces deux méthodes de libération du commerce que sont l'intégration économique par le biais de préférences et la non-discrimination sous la forme de la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée. Telle est la portée de l'article XXIV GATT: il élabore tout un système juridique en définissant deux formes de préférences autorisées, l'union douanière et la zone de libre-échange, en édictant des conditions et en imaginant des procédures qui permettent aux Parties Contractantes de s'assurer que ces systèmes préférentiels ne portent pas préjudice à la libéralisation du commerce mondial et contribuent au contraire à l'expansion des échanges.

L'Accord général innove donc en ce sens qu'il distingue parmi les accords préférentiels ceux qu'il croit capables de remplir son objectif d'expansion des échanges commerciaux de ceux qui ne peuvent pas contribuer à réaliser cet objectif car ils exercent un effet restrictif sur cette expansion, puisqu'ils poursuivent un but protectionniste, discriminatoire. Du point de vue du GATT, sont donc «bons» les accords créant une union douanière ou une zone de libre-échange et encore, à certaines conditions. Ces deux formes de préférences doivent maintenant être étudiées en examinant le contenu de l'article XXIV GATT.

### *Section 3. L'article XXIV GATT: son contenu*

L'article XXIV GATT contient, comme son titre l'indique d'ailleurs, trois sortes de dispositions: celles relatives à l'application territoriale et à la définition du territoire douanier (paragraphe 1, 2 et 12), celles qui concernent le trafic frontalier (paragraphe 3) et celles qui touchent aux problèmes de l'intégration économique (paragraphe 4 à 10). Il établit également une exception spécifique en faveur des «accords spéciaux concernant leur commerce mutuel» que l'Inde et le Pakistan sont autorisés à conclure (paragraphe 11). Seules nous intéressent ici les dispositions relatives aux espaces économiques unifiés.

L'intégration économique, pour être conforme au but mondialiste que le GATT s'est fixé, peut prendre deux formes, qui sont l'union douanière et la zone de libre-échange<sup>1</sup>. Le GATT a ainsi consacré d'une part, une notion déjà ancienne, ancrée dans le droit international, l'union douanière, et une notion

<sup>1</sup> A notre avis, puisque le GATT accepte fondamentalement l'existence de l'union douanière et de la zone de libre-échange – ces deux formes concourant à la réalisation de l'objectif d'expansion commerciale – les degrés d'intégration plus poussés tels que le marché commun ou l'union économique doivent également être considérés comme licites au regard de l'Accord général, à condition de remplir les exigences supplémentaires du GATT (cf. *D. Robertson*, «Trade liberalization and the European Trade Blocks in Economic Integration in Europe», ed. by *R. Denton*, Londres, 1969 (Weidenfeld and Nicolson), pp. 55-82 et not. 55). Les unions douanières et zones de libre-échange ne constituent donc que le palier inférieur au-delà duquel les accords commerciaux deviennent des accords préférentiels prohibés par le GATT.

relativement inconnue dans la pratique, la zone de libre-échange. Pour définir l'union douanière et la zone de libre-échange (article XXIV paragraphes 8a et 8b), le GATT s'est à la fois fondé sur les notions classiques d'union douanière et de zone de libre-échange et a créé, notamment par le biais des conditions supplémentaires qu'il impose, des notions particulières de droit international applicables aux seules parties contractantes de l'Accord général<sup>1</sup>. Examinons tout d'abord les définitions classiques de ces deux notions en laissant pour l'instant de côté les critères supplémentaires imposés par l'Accord général.

### A) *L'union douanière*

L'union douanière est un traité conclu entre deux ou plusieurs pays ayant pour but de créer un espace économique unifié caractérisé par l'existence d'un seul territoire douanier<sup>2,3</sup>. L'article XXIV paragraphe 8a consacre cette définition en la précisant en ces termes :

«On entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence

- i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives<sup>4</sup>... sont éliminés entre les territoires constitutifs de l'union...

<sup>1</sup> Cf. *B. Knapp*, op. cit. p. 78 N° 114; p. 155 N° 313; cf. ACDI 1975, Vol. II (A/CN.4/SER.A/1975/Add 1), p. 11 paragr. 18.

<sup>2</sup> Pour la notion de territoire douanier, cf. art. XXIV paragr. 2 GATT: «On entend par territoire douanier tout territoire pour lequel un tarif douanier distinct ou d'autres réglementations commerciales distinctes sont appliqués pour une part substantielle de son commerce avec les autres territoires.» Conformément à cette définition, les territoires des Etats qui font partie d'une union douanière ne constituent, sur le plan international, plus qu'un territoire douanier (cf. *T. Flory*, op. cit. p. 90).

<sup>3</sup> Pour d'autres définitions, voir par exemple: *L. Cavaré*, «Droit international public positif», Paris, 1967/69, Vol. I, pp. 664 ss.; *C.A. Colliard*, «Institutions», op. cit. p. 476 (paragr. 488); *G. Dahm*, «Völkerrecht», Stuttgart, 1961, Vol. II, p. 683; *L. Delbez*, «Les principes généraux du droit international public», Paris, 1964 (LGDJ), p. 219; *M. Le Roy*, «La libre circulation des marchandises», JCDI, Vol. II (Fascic. 164 I D), not. N°s 36-85; *B. Knapp*, op. cit. p. 80, N° 119; *A. Marchal*, op. cit. p. 32; *P. Reuter*, «Organisations européennes», op. cit. p. 19; *E. Wohlfarth*, *H. Everling*, *H.G. Glaesner*, *R. Sprung*, «Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag», Berlin, 1960 (Vahlen), not. Einleitung XX à XXIII et rem. 4 ad art. 9 (cité ci-après: *E. Wohlfarth*); *W. Wengler*, «Völkerrecht», Berlin, 1964 (Springer), Vol. II, p. 1224, note 2.

<sup>4</sup> Le contenu de ces mots «autres réglementations commerciales restrictives» a soulevé une controverse juridique lors de l'examen du Traité de Rome par le GATT, qui n'a d'ailleurs pas été tranchée. (Cf. IBDD, Supp. 6, pp. 82 ss et not. N°s 3-6 et IBDD, Supp. 11, pp. 160-161, N°s 14-17; *T. Flory*, op. cit. pp. 116-118; *G. de Lacharrière*, «L'examen par le GATT du Traité de Rome instituant la CEE», in AFDI 1958, pp. 621-645, et not. p. 630 (cité ci-après, «L'examen»)). Ces termes recouvrent une double réalité: sont ainsi contenus dans cette notion les restrictions quantitatives (cf. *T. Flory*, op. cit. p. 91) bien qu'elles soient déjà par ailleurs bannies par le GATT, sauf circonstances exceptionnelles (cf. art. XI ss), et également les barrières non tarifaires que sont par exemple les procédures douanières, toutes les formes de contrôles restrictifs imaginables (cf. IBDD, Supp. N° 6, pp. 84-85, N° 5) et les entraves techniques.

- ii) que... les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance<sup>1</sup>.»

Ces éléments de définition indiquent clairement que l'union douanière se caractérise par deux aspects principaux: libre-échange interne et établissement d'un régime douanier unifié aux frontières extérieures de l'union; ce dernier prendra en pratique le plus souvent la forme d'un tarif extérieur commun. Ces deux traits déterminants sont à la fois les conditions nécessaires<sup>2</sup> et suffisantes<sup>3</sup> pour permettre de distinguer l'union douanière des autres formes que l'intégration économique peut prendre, tels la zone de libre-échange, le marché commun<sup>4</sup> ou l'union économique<sup>5</sup>.

### 1) Libre-échange interne

Le libre-échange interne couvre donc, selon la définition du GATT, l'élimination des droits de douane entre les partenaires de l'union et l'abolition

<sup>1</sup> Il est donc admis par l'Accord général que les droits de douane peuvent être appliqués par chacun des membres de l'union séparément. Ceux-ci doivent cependant être identiques en substance. Une simple harmonisation des tarifs paraît insuffisante pour caractériser l'union (ainsi, *H. Steinberger*, op. cit. p. 169; cf. Rapport du groupe de travail sur le Marché commun arabe, IBDD, Supp. 14, pp. 100 ss). Néanmoins, il n'est pas indispensable d'établir un tarif extérieur commun pour satisfaire aux prescriptions de l'Accord général.

<sup>2</sup> Nécessaire, car la notion de territoire douanier unique ne rend en fait compte que de l'aspect extérieur de l'union douanière, aspect qui pourrait peut-être suffire à la caractériser par rapport à d'autres formes d'intégration, en particulier la zone de libre-échange, mais qui ne permet pas d'appréhender toutes ses particularités.

<sup>3</sup> Suffisante, car les autres caractéristiques que la jurisprudence ou la doctrine ont distinguées découlent en fait de nos deux conditions. Ainsi, dans l'affaire de l'Union douanière austro-allemande (CPJI, Série A/B., N° 41, not. p. 51) la Cour a voulu établir quatre éléments: Uniformité de la loi douanière et du tarif douanier, unité des frontières douanières et tarif extérieur commun, libre-échange pour tout trafic interne de l'union douanière, répartition des droits de douane perçus à la frontière extérieure selon un barème déterminé par les partenaires. *B. Nolde*, «Droit et technique des traités de commerce», RCADI 1924 II, pp. 291 ss et not. 437, avait déjà voulu voir dans l'élaboration d'un système commun de perception des droits de douane, et dans le partage des recettes ainsi obtenues, une caractéristique de l'union. Quant à *B. Knapp*, op. cit. p. 58, paragraphe 41 et note 16, il distingue cinq caractéristiques. *J. Viner*, op. cit. p. 5, parle de trois caractéristiques: uniformité des frontières douanières, de la loi douanière et du tarif douanier; libre-échange interne et troisièmement, répartition des droits de douane perçus. Notons que cette troisième caractéristique apparaît expressément à l'article 2 de la Convention douanière du 9 juin 1959 passée entre la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Haute-Volta, le Mali, la Mauritanie et le Niger. (Cf. texte de l'accord dans *P. Vellas*, «Droit international et science politique». Recueil de textes, Paris, 1967 (LGDJ) p. 323).

La limitation à deux caractéristiques que nous préférons se retrouve en revanche dans la publication de l'ONU, «Customs Unions», op. cit. p. 85, et chez *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 216 et 220 qui reprend également pour base la définition du GATT.

<sup>4</sup> Sur cette notion cf. *B. Knapp*, op. cit. pp. 113 ss.

<sup>5</sup> Sur cette notion cf. *B. Knapp*, op. cit. p. 80; *P. Reuter*, «Organisations européennes», op. cit. pp. 322 ss; «Institutions internationales», op. cit. pp. 309-310; *H. Steinberger*, op. cit. p. 34.

des autres réglementations commerciales restrictives que sont notamment les restrictions quantitatives<sup>1</sup>.

Il va sans dire que certaines dispositions connexes, qui permettent ou facilitent la réalisation effective et sans heurts de cette libération interne des échanges, doivent également être placées sous ce chapeau. Il en est ainsi de l'abolition des droits fiscaux à caractère protectionniste<sup>2</sup>, d'autres entraves aux échanges telles les subventions par exemple, et d'une manière plus générale de toutes les dispositions prises par les autorités des Etats concernés qui pourraient avoir un caractère restrictif<sup>3</sup>. C'est cependant l'abolition des droits de douane<sup>4</sup> et des autres réglementations commerciales restrictives<sup>5</sup> qui caractérisent d'une manière générale la notion de libre-échange interne retenue par l'Accord général.

## 2) Tarif extérieur identique en substance

Le second des deux aspects déterminants de l'union douanière découle tout naturellement de l'existence d'un territoire douanier unique. L'instauration d'un régime douanier unifié aux frontières extérieures de l'union douanière fait de celle-ci une entité propre, non seulement du point de vue interne, mais également externe.

Grâce à l'existence d'un tel régime douanier, l'union douanière apparaît vis-à-vis des Etats tiers comme un tout compact, un bloc, qui mène une politique tarifaire et commerciale harmonisée, voire commune<sup>6</sup>. Cependant les dispositions du GATT n'obligent pas l'union douanière à établir un tarif

<sup>1</sup> Les positions extrêmes de *Ch. Roger*, Rapport op. cit. (paragr. 39) qui se refuse à inclure dans la définition de l'union douanière l'abolition des restrictions quantitatives (ce qu'il fait pourtant pour la zone de libre-échange) et de *H. van der Groeben/H. von Boeckh*, «Kommentar zum EWG-Vertrag», Berlin, 1958 (2 Vol.) (Lutzeyer), not. ad. Vorbemerkungen ad Titel 1, Rem. la, p. 27, ainsi que de *R.F.*, «Tarif douanier commun de la CEE», in AFDI 1960, pp. 817-827, et not. 819, qui se fondent sur la structure formelle du titre 1<sup>er</sup> de la seconde partie du Traité de Rome pour admettre que l'interdiction des restrictions quantitatives est une caractéristique totalement indépendante des notions d'union douanière et de zone de libre-échange, doivent être rejetées, si l'on suit une définition classique en tous les cas.

<sup>2</sup> Dans ce sens, *B. Knapp*, op. cit. p. 153, paragraphe 307; plus hésitant, *H. Steinberger*, op. cit. p. 141, notes 588-590; contra: certaines parties du GATT (IBDD, Supp. 18, p. 148, N° 8).

<sup>3</sup> Ainsi, *H. Steinberger*, op. cit. p. 143.

<sup>4</sup> Pour l'interprétation de cette notion dans le cadre du GATT, cf. *H. Steinberger*, op. cit. p. 140-142; *F. Jaeger*, op. cit. p. 247.

<sup>5</sup> Pour la controverse sur ces termes, cf. *H. Steinberger*, op. cit. pp. 142-146; *F. Jaeger*, op. cit. p. 248; dans la pratique, cf. l'opinion de la CEE (IBDD, Supp. 6, pp. 83-84, N° 3) et celle des autres membres du GATT (IBDD, Supp. 6, pp. 84-85, N° 5). Cf. ég. note 2 page 40.

<sup>6</sup> Ainsi *T. Flory*, op. cit. p. 90; dans le même sens, ne dissociant pas le tarif extérieur commun des règlements commerciaux communs: Les Parties Contractantes, IBDD, Supp. 14, pp. 22-23, not. N° 6 (cf. ég. *ibid.* p. 106, N° 22).

extérieur commun<sup>1</sup>. Il suffit qu'elle apparaisse, ainsi que nous l'avons vu, comme une entité propre vis-à-vis des pays tiers: le GATT l'autorise à choisir les moyens institutionnels pour parvenir à cette égalisation des tarifs extérieurs. Ceux-ci doivent uniquement être identiques en substance.

Le tarif extérieur commun s'est toutefois avéré dans la pratique être la meilleure méthode permettant de réaliser cette unité par rapport aux Etats tiers<sup>2</sup>.

L'existence d'un tarif extérieur identique en substance entraîne deux conséquences principales:

- L'union douanière, formant un bloc douanier, parlera le plus souvent d'une seule voix sur le plan international lorsque ses intérêts économiques sont en jeu et plus particulièrement au sein d'organisations internationales fondées sur des réalités économiques. C'est le cas actuellement de la CEE au GATT<sup>3</sup>.
- Le fait que l'union douanière connaisse une seule frontière douanière avec les Etats tiers a pour conséquence que l'administration et les règlements douaniers sont communs et que les recettes doivent être partagées entre les différents membres de l'union.

### B) *La zone de libre-échange*

Peut-être parce que d'apparition assez récente<sup>4</sup>, mais certainement parce que pour beaucoup elle présente un caractère hybride entre un simple accord

<sup>1</sup> L'importance du critère de la politique commerciale commune pour qualifier une union douanière a déjà été relevée dans «Customs Unions», op. cit. pp. 60-61, où elle est qualifiée comme un corollaire de l'uniformité tarifaire vis-à-vis de l'extérieur.

<sup>2</sup> Ce qui ne veut évidemment pas dire que l'établissement du taux du tarif extérieur commun ne puisse créer des problèmes, ni engendrer des discussions parfois passionnées (ex.: à propos du projet d'union douanière entre l'Afrique du Sud et la Rhodésie du Sud, IBDD, Vol. II, pp. 192-193; à propos de la CEE, IBDD, Supp. 6, pp. 77-79).

<sup>3</sup> A ce sujet, il est intéressant de rappeler le libellé de l'article 78 paragr. 2b de la Charte de La Havane: «Une union douanière, telle qu'elle est définie au paragraphe 4 de l'article 44, pourra être choisie comme membre du Conseil exécutif au même titre qu'un Etat Membre, si tous les membres de l'union sont Membres de l'Organisation et si tous désirent avoir une représentation commune.»

Cela présente un avantage certain pour mener des négociations tarifaires (cf. supra p. 35).

<sup>4</sup> Bien que, sur le plan bilatéral, certains exemples du XIX<sup>e</sup> s. puissent être cités (la zone entre la Suède et la Norvège de 1874 dissoute en 1897; d'autres exemples chez B. Knapp, op. cit. p. 152 paragraphe 304; G. Schiavone, op. cit. p. 207; «Customs Unions», op. cit. p. 61), le phénomène, sur le plan multilatéral, n'apparaît réellement qu'après la conclusion de l'Accord général qui définit pour la première fois cette notion (art. XXIV paragr. 8 lettre b). C'est ainsi que naissent successivement, parmi les plus importantes, la zone de libre-échange centre-américaine (Traité de Tegucigalpa, 1958, RTNU 131/131) étendue par le Traité de Managua (1960, RTNU 455/3); l'AELE (Traité de Stockholm, 1959, ROLF, 1960 I, pp. 635 ss.); l'ALALC (Traité de Montevideo, 1960, GATT/L/1157, Rev. 1, cf. à ce sujet le Rapport des Parties Contractantes, IBDD, Supp. 9, pp. 91-98; M. Vieira, «L'association latino-américaine de libre commerce», in JDI (Clunet) 1966, pp. 617-622; B. Fritsch, «Economic Integration and cooperation in a desintegrated world», in «La notion d'un Marché commun dans un processus d'intégration», ed. R. Regul, Collège d'Europe, Bruges, 1969, pp. 89-114 et not. LAFTA, pp. 96-97, M.C.C.A.,

prévoyant des préférences tarifaires et l'union douanière<sup>1</sup>, la notion de zone de libre-échange<sup>2</sup> paraît, tout au long des négociations de la Charte de La Havane, rester assez floue. Ainsi les délégués syriens et libanais, promoteurs de ce concept, ont eux-mêmes de la peine à le caractériser de façon précise<sup>3</sup>.

Cet état de choses tient principalement à la méfiance de certains qui, au-delà même de la nouveauté du terme qui les rebute, voient poindre une dangereuse forme intermédiaire d'intégration<sup>4</sup> qui ne présente pas les garanties familières de l'union douanière. Malgré ces réticences, la majorité des négociateurs de la Charte et de l'Accord général opte néanmoins pour l'introduction de cette nouvelle notion dans son système<sup>5</sup> en s'inspirant sans doute des préférences du

pp. 97-98; *S.T. Soldati*, «L'association latino-américaine de libre commerce» (ALALC), Thèse, Fribourg 1971). On peut mentionner d'autres zones encore, bilatérales elles, telles celles créées par l'accord de libre-échange entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie de 1965 (RTNU 554/169), ou celle entre le Royaume-Uni et l'Irlande (1965) (RTNU 565/59).

<sup>1</sup> Elle a été souvent présentée comme une union douanière partielle où les parties ont gardé leur autonomie tarifaire (cf. entre autres, «Customs Unions», op. cit. p. 60; *E. Sauvignon*, op. cit. p. 221). Pour la distinction, en général, entre union douanière et zone de libre-échange, cf. par exemple *H. Ballreich*, «Zollunion», in WBV, Vol. III, op. cit. pp. 889-891; *T. Flory*, op. cit. pp. 89-91; *Groeben-Boeckh*, op. cit. Vorbemerkungen Titel I 1d, p. 28; *F. Jaeger*, op. cit. pp. 218-226; *R. Kohli*, «Die Schweiz und die übernationalen Wirtschaftsorganisationen», in Revue de droit suisse, 1963 II, pp. 345-424, et not. p. 348 rem. 7 et pp. 393-394; *H. Moeller*, «Europäische Freihandelszone», in WBV, Vol. I, op. cit. pp. 457-458; *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 213-227; *G. Schwarzenberger*, «The principles and standards of international economic law», in RCADI, 1966, tome I (Vol. 117), pp. 5-98 et not. pp. 40-41; *W. Zeller*, «Die Schweiz in der europäischen Freihandelsordnung», NZZ Schriften zur Zeit, Nr. 28 (Zürich 1972) p. 13.

<sup>2</sup> Sur la notion de libre-échange en général, voir p. ex. «Bâti l'AELE», public. AELE, Genève, 1968; «La signification d'une zone de libre-échange et la solution de l'AELE», EFTA Bulletin XII (1971, N° 7, pp. 7-8); *A. Sauwens*, «Le problème de la zone de libre-échange», in RMC, 1960, pp. 154 ss. et 195 ss.; *J. Lambrinidis*, «The EFTA», op. cit. pp. 23-26; *Ch. Roger*, op. cit. Rapport pp. 31 ss. et not. 45-46 et 50 ss.

<sup>3</sup> Ils sont partis de l'idée qu'il fallait autoriser les arrangements préférentiels régionaux, et surtout ceux entre pays en développement (cf. entre autres E/PC/T/C.11/PV.12, p. 15), pour formuler ensuite leur première proposition de zone de libre-échange qui entraîne «une suppression importante des tarifs douaniers» (E/CONF.2/11/Add. 14; cf. ég. E/PC/T/W/184), tout en rappelant que c'est un «amendement visant à permettre la conclusion de nouveaux accords préférentiels tarifaires dans une même région économique» (E/CONF.2/C.3/SR.4). Ce n'est que lorsque la délégation française aura donné à la proposition syro-libanaise une nouvelle forme (E/CONF.2/11 Add. 1) que la notion de zone de libre-échange deviendra quelque peu plus claire. Cf. pour plus de détails sur l'histoire de cette disposition Partie III, Chap. 1, sect. 1 ci-dessous.

<sup>4</sup> Se situant entre le simple accord préférentiel et l'union douanière, (ainsi *R. Zimmer*, «Zollpräferenzen im GATT», Göttingen, 1967, p. 88), la zone serait harcelée entre une tendance à la dissolution et une tendance vers la constitution d'une union douanière (*A. Marchal*, op. cit. p. 32). Elle serait donc invivable. La pérennité des zones semble prouver le contraire (sur l'AELE cf. *E. Roethlisberger*, «La Suisse dans l'AELE 1960-1966», Thèse, Genève, 1969). A titre d'illustration de cette conception, il est intéressant de noter la position de la Suisse à l'égard de l'AELE. D'un côté, la Suisse a toujours considéré l'AELE comme une solution provisoire, comme un premier pas vers l'intégration européenne. De l'autre, elle a participé à son renforcement, à sa consolidation, sans évidemment pouvoir se résoudre à aller jusqu'à l'harmonisation des législations ou la concertation en matière politique (cf. *E. Roethlisberger*, op. cit. pp. 194-195).

<sup>5</sup> Pour l'histoire de l'introduction de cette notion, cf. entre autres, *C. Wilcox*, «A Charter of World Trade», New York, 1949; *G. Schiavone*, op. cit. pp. 200-201; cf. ég. Partie III, Chap. 1, section 1A.

Commonwealth<sup>1</sup> qui présentent à bien des égards des particularités libre-échangistes. La définition qui en a résulté se trouve reproduite à l'article XXIV paragraphe 8 lettre b GATT, et se lit comme suit:

«On entend par zone de libre-échange un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange.»

En parfait parallélisme avec la définition que donne le GATT de l'union douanière, cette description recèle également deux éléments principaux<sup>2</sup>.

La zone de libre-échange se caractérise d'abord par un aspect interne. Comme pour l'union douanière, les droits de douane et les autres entraves au commerce doivent être abolis entre les partenaires de la zone, de telle sorte que l'on en arrive à l'intérieur de la zone, à la libre circulation des produits originaires de celle-ci. Ensuite, contrairement à l'union douanière, la zone n'apparaît pas comme un tout cohérent vis-à-vis des Etats tiers. C'est là son aspect externe.

### 1) Libre-échange interne

Des conclusions identiques à celles qui se détachent de nos développements sur l'union douanière s'imposent ici. L'exigence du libre-échange interne emporte avec elle l'abolition des droits de douane ainsi que la rescision des autres réglementations commerciales restrictives, et notamment des restrictions quantitatives<sup>3</sup>. Comme pour l'union douanière, le libre-échange intérieur doit être considéré d'une façon aussi large que possible bien que cette obligation ne concerne que les produits originaires de la zone<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Sur les préférences du Commonwealth, voir *B. Knapp*, op. cit. pp. 127-135; *H. Steinberger*, op. cit. pp. 48-52; *Ch. Roger*, Rapport, op. cit. pp. 62-63; *H. Ellis-Rees*, «La préférence impériale», annexe I au Rapport de *Ch. Roger*, op. cit. pp. 85-95.

<sup>2</sup> Cf. le texte de la proposition de l'amendement libanais à l'article 38 du projet de New York: «La clause ne fera pas obstacle à la création d'une zone de libres échanges commerciaux (remarquons le pluriel!) résultant de la conclusion, entre des Etats membres appartenant à une même région économique, d'un accord instituant la liberté des échanges sans entraîner l'adoption d'un tarif commun ou d'une administration des douanes communes» (E/PC/T/W/184). Ce faisant, la délégation libanaise fit très bien ressortir le caractère double de la zone de libre-échange.

<sup>3</sup> Ainsi *P. Veyrassat*, «La Suisse et la création de l'AELE», thèse, Genève, 1969, not. p. 22, note 4; *A. Marchal*, op. cit. p. 31; *W. Zeller*, op. cit. pp. 18-23; *P. Okigbo*, «Africa and the Common Market», London, 1967 (Longmans), not. p. 18.

<sup>4</sup> Alors qu'une union douanière doit parvenir à libérer des entraves en principe *tous* les échanges commerciaux, et que l'élimination ne portant que sur les produits originaires n'est qu'une solution de rechange (cf. art. XXIV paragraphe 8 lettre a, i). pour la zone, c'est au contraire la règle. Cette différence peut s'expliquer: pour l'union douanière l'importance des règles

## 2) Pas de tarif extérieur identique

Levons d'emblée une objection: il s'agit là bien d'un autre élément caractéristique de la zone de libre-échange, et pas seulement par référence à l'union douanière; on ne saurait prétendre que la zone de libre-échange ne connaît qu'un caractère, le libre-échange interne<sup>1</sup>. En effet, ce second aspect entraîne d'importantes conséquences qui ne peuvent être passées sous silence. Ainsi, juridiquement, les Etats membres d'une zone gardent, comme avant la conclusion de l'accord qui les lie, leur propre compétence douanière à l'égard des Etats tiers: ils conservent leur souveraineté en matière de politique économique<sup>2</sup> et leur «treaty-making power». Toutefois, pratiquement, l'absence de tarif extérieur commun, ou de toute autre forme d'égalsation des tarifs extérieurs, exige, pour le bon fonctionnement de la zone, que les Etats membres concertent leurs politiques douanières au sens large et même dans une certaine mesure leurs différentes politiques économiques.

Par conséquent, les Etats membres de la zone de libre-échange apparaissent individuellement sur la scène économique internationale. Le but même de l'accord de libre-échange peut néanmoins entraîner une certaine harmonisation tarifaire. La meilleure illustration en est à notre avis l'adoption de règles d'origine communes. En effet, pour éviter autant que possible le détournement de trafic et les autres distorsions au commerce entre les membres de la zone de libre-échange et les Etats tiers, l'établissement de règles d'origine communes est indispensable. A cause de l'absence d'un tarif extérieur commun ou de toute autre réglementation douanière uniforme à la frontière extérieure de la zone, les produits des Etats tiers destinés au pays A membre de celle-ci, qui par hypothèse connaîtrait un tarif douanier élevé, y entreraient par le pays B (dont le tarif douanier serait plus bas) et pourraient ensuite circuler librement de B à A puisque les barrières douanières entre les deux pays membres de la zone sont abolies<sup>3</sup>. Parfois même les seules règles d'origine peuvent ne pas suffire. Les économies des pays de la zone deviennent, en effet, de plus en plus interdépendantes, ce qui peut obliger les Etats membres à se concerter, voire à coordonner dans certains cas leurs politiques économiques et financières<sup>4</sup>.

d'origine est quasiment nulle du fait de l'existence d'un tarif extérieur commun. (Contra semble-t-il *T. Flory*, op. cit. p. 92). Pour d'autres indications sur les règles d'origine, cf. ci-dessous ainsi que Partie II, Titre 1, Chap. 1, section 4 et Titre 2, Chap. 3, section 5.

<sup>1</sup> Comme le fait *T. Flory*, op. cit. p. 90.

<sup>2</sup> Parmi de nombreux auteurs, cf. *C.A. Ehrhardt*, «Die Dimensionen der EG-Erweiterung» in *Aussenpolitik*, Vol. 23 (1972), Heft 10, pp. 573-584 et not. p. 575; *W. Zeller*, op. cit. pp. 14-15; *B. von Tscharner*, «Politische Aspekte der gegenwärtigen und künftigen Europapolitik der Schweiz», in «Die Schweiz und die Europäische Integration», Heft 15 der Veröffentlichungen der Aargauischen Handelskammer, 1973, pp. 17-31 et not. pp. 20-22.

<sup>3</sup> Cf. *H.E. Brunner*, «Die Ursprungsregeln im europäischen Freihandelsraum», in *AW*, Vol. 32, 1977, Heft 1, pp. 55-63 et not. p. 56.

<sup>4</sup> Ainsi, par exemple, l'avis exprimé par les experts du Groupe de travail N° 17 de l'OECE (janv. 1957), cité par *Ch. Roger*, Colloque de Bruxelles, op. cit. p. 69, paragraphe 74 et p. 79, paragraphe 88. A titre d'illustration prenons certains produits de base qui seraient frappés dans les

De plus, les pays membres des zones de libre-échange ont également tendance à coopérer et même à établir des réglementations communes dans des domaines secondaires, se situant quelque peu en marge des objectifs directs essentiellement commerciaux qu'ils poursuivent. A titre d'exemple on peut citer entre autres la convention sur le contrôle et le poinçonnement des ouvrages en métaux précieux, la convention sur la reconnaissance mutuelle des inspections concernant la fabrication des produits pharmaceutiques et les différents arrangements concernant la reconnaissance réciproque des essais et contrôles effectués sur les appareils à pression, les équipements de navires, les machines et les tracteurs agricoles et les appareils à gaz, tous conclus sous les auspices de l'AELE au début des années soixante-dix.

Malgré ces atténuations qui, dans la pratique, peuvent avoir des conséquences très importantes, le fait que les Etats membres d'une zone de libre-échange ne forment pas une réalité compacte vis-à-vis de l'extérieur reste de règle. En effet, jamais, par une simple harmonisation tarifaire<sup>1</sup> ou par une concertation de la politique économique ou encore l'établissement de réglementations communes dans certains domaines, on n'arrivera à une unité. Jamais, même par une accumulation de telles mesures, on ne réalisera une union douanière<sup>2</sup>. Cela s'explique notamment par la philosophie qui préside à la création d'une zone de libre-échange: celle-ci est bien une fin en soi qui ne peut, par un simple glissement, conduire à une intégration économique plus complète. L'existence d'une unité propre, différente des parties qui la composent, est en effet la limite, le seuil qualitatif, à laquelle se heurte obligatoirement l'harmonisation. Cette limite une fois franchie, ce seuil passé, et seulement alors, il y aurait union douanière: mais pour atteindre ce stade, et plus encore celui de l'union économique, il faut une certaine volonté politique commune<sup>3</sup> qui n'existe pas dans la zone de libre-échange. Ainsi, le processus volitif politique qui accompagne nécessairement l'union douanière est absent dans une zone de libre-échange. *M. Royer*<sup>4</sup> l'avait déjà noté en constatant que la distinction entre zone et union douanière réside dans le fait que

divers pays de la zone de libre-échange de taxes à l'importation différentes et qui sont très souvent nécessaires à la fabrication de produits manufacturés qui jouiront du caractère originaire de la zone. Les Etats membres de celle-ci devront se mettre d'accord sur un tarif, non pas commun, mais en tout cas rapprochant, pour éviter que ces produits ne pénètrent systématiquement dans la zone par le pays qui connaît le plus bas tarif extérieur.

Les négociateurs de l'AELE ont trouvé une autre méthode. Ils ont annexé à la Convention de Stockholm une liste de produits de base essentiels à la fabrication de nombreux produits à l'intérieur de la zone et les ont dispensés du paiement de droits de douane à l'entrée dans la zone.

<sup>1</sup> Notons que cette harmonisation aura tendance en pratique à se fixer sur la base du tarif du pays le moins protectionniste. Dans leurs concertations en vue de l'harmonisation, les Etats membres sont en effet tenus par les règles du GATT, et notamment par le paragr. 5 lettre b de l'article XXIV (ainsi, *F. Jaeger*, op. cit. p. 299).

<sup>2</sup> Ce qui explique pourquoi *H. Steinberger*, op. cit. p. 169, rem. 700, considère la seule harmonisation comme impropre à remplir les conditions de l'union douanière.

<sup>3</sup> Ainsi *De Bièvre*, Colloque de Bruxelles, op. cit. Vol. II, p. 129.

<sup>4</sup> *J. Royer*, Colloque de Bruxelles, op. cit. p. 34.

«dans le cadre de l'union douanière, la volonté d'harmonisation est prise avant la réalisation de l'union douanière, tandis que, dans la zone de libre-échange, cette harmonisation se fait sous la pression des faits, de la réalité, au fur et à mesure que la zone de libre-échange se réalise.»

\* \* \*

Libre-échange interne d'une part, absence de réalité propre sur le plan externe de l'autre, tels sont les critères fondamentaux inhérents à la zone de libre-échange.

Il est évident, est-il utile de le préciser, que, dans tout traité instaurant une zone de libre-échange, les Etats parties pourront être portés selon les circonstances à développer certaines caractéristiques propres. C'est pourquoi divers auteurs ont voulu voir, soit dans les règles d'origine, soit dans les règles de concurrence, ou dans la réglementation de la question agricole ou encore dans les clauses de sauvegarde, des éléments déterminants pour l'appréhension de la notion de libre-échange<sup>1</sup>. Ce sont là, à notre avis, des éléments secondaires qui découlent de l'absence de législation douanière ou de réglementation commerciale communes, ou qui au contraire sont inhérents à toute forme d'intégration économique, comme par exemple les règles de concurrence<sup>2</sup>.

Nous aurions ainsi déterminé les deux caractéristiques fondamentales des unions douanières et des zones de libre-échange au sens classique, caractéristiques qui ont été reprises par le GATT dans son article XXIV. Toutefois, il y a lieu ici de rappeler que le GATT, comme on aura déjà pu l'entrevoir à la lecture des définitions qu'il donne de l'union douanière et de la zone de libre-échange, ne s'est pas contenté de donner son blanc-seing à ces deux formes d'espaces économiques unifiés. Admettant leur licéité – en souhaitant même leur création –<sup>3</sup> les pères du GATT ont exigé, en partant des notions classiques, qu'ils

<sup>1</sup> Ainsi not. B. Knapp, op. cit. pp. 152-155.

<sup>2</sup> Les règles de concurrence sont par exemple extrêmement développées dans la CEE. (A ce sujet. M. Baldi, «Die Freistellung vom EWG-Kartellverbot», thèse, St-Gall, 1972; L. Cartou, «Organisations européennes», Dalloz, Paris, 1971, Nos 180 ss.; R. Pinton, op. cit., pp. 306-309; Wohlfarth, op. cit. ad art. 85 et 86; Groeben-Boeckh, op. cit. ad art. 85 et 86; J. Soufflet, «Les pratiques restrictives de la concurrence», JCDI 164 G et la nombreuse bibliographie citée. Pour les récents développements de la jurisprudence, Arrêt Europaemballage et Continental Can/Commission, Affaire 6-72, Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1975, I, et les critiques de J. Guyenot, «La décision Continental Can de la Commission CEE et la naissance du droit antitrust européen», Revue de droit suisse, 1972, I, pp. 155-175; R. St. Esteben, «La concentration internationale d'entreprises dans la CEE», in JDI (Clunet), Vol. 99 (1972), pp. 249-266.) Elles existent également de manière moins élaborée dans les zones de libre-échange (cf. Art. 15 AELE, Art. 23 de l'Accord Suisse/CEE) (cf. ég. O. Mach, «Règles de concurrence plus sévères pour les entreprises suisses?», in Journal de Genève, 20.12.1972; W. Zeller, op. cit. pp. 29-31).

<sup>3</sup> C'est ce qu'exprime la première phrase de l'art. XXIV parag. 4, quand elle dit que les parties «reconnaissent qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant par le moyen d'accords librement conclus une intégration plus étroite des économies des pays participant à de tels accords», voir, en ce sens, H. Steinberger, op. cit. pp. 37-38, 99 ss.; F.K. Liebich, «Grundriss des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens», Baden-Baden, 1957, p. 20; T. Flory, op. cit. pp. 88-89; R. Zimmer, op. cit. p. 85.

satisfassent à un certain nombre de conditions supplémentaires, garantes à leurs yeux, que les groupements régionaux soient bien un pas vers la libéralisation du commerce mondial. Ces conditions, propres au GATT, seront maintenant l'objet de notre attention.

Malgré cette conception fondamentale de la licéité de tels accords, malgré le fait qu'ils soient considérés comme souhaitables, certains membres du GATT ont cru déceler un danger pour la libéralisation du commerce dans ce qu'ils ont appelé la prolifération des systèmes préférentiels (IBDD, Supp. 18, p. 173, N° 7) qui, sous le couvert d'accords d'intégration régionale ont été présentés ces derniers temps à l'examen du GATT. Il n'en reste pas moins que le GATT, dont une étude de la pratique prouve qu'il a toujours favorisé les systèmes d'intégration régionale, (cf. *P. Pescatore*, intervention au Congrès international de Cologne (20 mars 1969), 3<sup>e</sup> groupe de travail, in le «Rapprochement du droit de l'économie en Europe», *Kölner Schriften zum Europarecht*, Vol. 11, p. 397; *F. Jaeger*, op. cit. p. 195; *H. Steinberger*, «Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen» in *Staatslexikon, Ergänzungsband I*, pp. 59-68 et not. p. 65) semble enclin à poursuivre cette voie à condition que les accords présentés soient de «bons» accords régionaux qui ne cachent pas un simple système de préférences tarifaires.

## Conclusion

Le but de cette première partie était de caractériser les principales voies que le GATT a prévues pour contribuer à l'expansion du commerce mondial. Il faut maintenant retenir pour la suite de la présente recherche que les unions douanières et les zones de libre-échange sont considérées par le GATT comme pleinement compatibles avec le postulat du développement de l'expansion mondiale des échanges. Elles constituent même une voie privilégiée pour atteindre cet objectif à condition qu'elles remplissent les critères établis par l'article XXIV GATT.

L'union douanière et la zone de libre-échange apparaissent donc moins comme une exception, une dérogation à la clause de la nation la plus favorisée, que comme un moyen, au même titre que le principe de non-discrimination et les concessions tarifaires, de réaliser l'expansion du commerce mondial.

Mais cette hypothèse n'est vraie, dans l'esprit du GATT, que pour les unions douanières et les zones de libre-échange dignes de ce nom. Dès lors le GATT opère une qualification des unions douanières et des zones de libre-échange dans le but de les différencier des accords préférentiels qui, au nom du principe de non-discrimination, doivent être condamnés. Malheureusement, comme nous le verrons maintenant, cette distinction n'a pas toujours été faite avec toute la rigueur requise par les Parties Contractantes qui sont souvent restées très vagues dans l'appréciation des accords d'intégration économique qui leur étaient soumis. C'est d'ailleurs avant tout entre la zone de libre-échange et les simples préférences tarifaires que la frontière a été difficile à tracer.

C'est pourquoi s'impose un examen minutieux des conditions du GATT auxquelles les zones de libre-échange peuvent être admises comme conformes à l'objectif d'expansion du commerce mondial. Tel sera l'objet de notre seconde partie.

DEUXIÈME PARTIE

LES ACCORDS PRÉSENTÉS AU GATT  
EN INVOQUANT LES DISPOSITIONS  
DE L'ARTICLE XXIV RELATIVES  
À LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE

Selon l'article XXIV paragraphe 4 GATT<sup>1</sup>, les unions douanières et les zones de libre-échange contribuent à l'expansion des échanges commerciaux à condition de satisfaire aux critères énoncés dans les paragraphes subséquents. Ces espaces économiques unifiés participent donc à la réalisation d'un des objectifs de l'Accord général, ce qui les rend souhaitables aux yeux des Parties Contractantes.

Le contenu de l'article XXIV GATT constitue pourtant, au sens strict, une dérogation à la généralisation du principe de la clause de la nation la plus favorisée car il autorise la formation de groupements économiques sans que ceux-ci aient besoin de satisfaire aux principes de l'article I GATT.

En raison de cette approche contradictoire, l'article XXIV devait prendre la forme d'une exception de droit<sup>2</sup> au principe de la clause de la nation la plus favorisée. C'est pourquoi la création d'espaces économiques unifiés répondant aux critères de l'article XXIV est possible sans qu'une autorisation préalable des Parties Contractantes soit nécessaire<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cf. texte de l'article XXIV à l'Annexe I.

<sup>2</sup> Parmi les nombreux auteurs qui ont étudié les dérogations générales aux principes de non-discrimination et de la clause de la nation la plus favorisée du GATT, voir entre autres: *F. Jaeger*, op. cit. pp. 178-205; *T. Flory*, op. cit. pp. 79-99; *G. Jaenicke*, «Meistbegünstigungsklausel», in *WBV*, Vol. II, pp. 501-502; *E. Nowotny*, «Varianten handelspolitischer Strategien der Neutralen gegenüber der EWG» in *Mayrzedt-Binswanger*, op. cit. Chap. 24 et not. pp. 362-371; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 264-272; *G. de Lacharrière*, «Commerce extérieur», op. cit. pp. 87-110; *H. Steinberger*, op. cit. pp. 47-55.

<sup>3</sup> Sont également des dérogations de droit celles en faveur des systèmes préférentiels qui existaient lors de la signature de l'accord général et qui sont mentionnées dans l'art. I, al. 2 GATT ainsi que celles prévues par les articles XIX à XXI du GATT (cf. à ce sujet *G. Schiavone*, op. cit. pp. 104-106; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 553-573 et 741-752; *T. Flory*, op. cit. pp. 81-83). Les dérogations prévues en faveur des pays en développement (art. XVIII, paragr. 22, not. et Partie IV GATT introduite en 1966, IBDD, Supp. 13, pp. 2 ss) ou celles fondées sur la notion de circonstances exceptionnelles retenue par l'art. XXV, paragr. 5 n'en sont en revanche pas car elles exigent une autorisation préalable des Parties Contractantes (cf. sur cette dernière disposition *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 541-551; *F. Jaeger*, op. cit. p. 183; *T. Flory*, op. cit. pp. 83-84; *G. Schiavone*, op. cit. pp. 98-101).

On pouvait s'attendre à ce que l'on prévoie en faveur de l'union douanière une telle exception de droit. En effet, pour la majorité de la doctrine<sup>1</sup>, cette dérogation avait déjà acquis au moment des négociations un caractère d'exception habituelle à la clause. En revanche, les négociateurs de la Charte et de l'Accord général ont innové en conférant également à la notion de zone de libre-échange un tel caractère. En effet, celle-ci était alors encore relativement peu connue dans la pratique commerciale internationale et ne pouvait pas être considérée comme une exception coutumière à la clause de la nation la plus favorisée<sup>2</sup>.

En établissant une exception de droit pour ces deux formes d'intégration économique, le GATT en a toutefois qualifié la définition. Ainsi toutes les unions douanières et toutes les zones de libre-échange ne bénéficient pas de cette dérogation de principe. Le GATT opère en effet une distinction. D'un côté il range les «bons» groupements régionaux<sup>3</sup>, ceux qui favorisent l'accroissement du libre-échange des produits non seulement entre les pays membres, mais indirectement également entre ceux-ci et les pays tiers<sup>4</sup>. Ces groupements satisfont aux objectifs du GATT. De l'autre, il place les «mauvais» espaces économiques unifiés, ceux qui sont créés dans un but discriminatoire et protectionniste et doivent, par conséquent, être bannis du système<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Parmi les nombreux auteurs qui sont de cet avis, on peut consulter: *B. Nolde*, «La clause de la nation la plus favorisée et les tarifs préférentiels», in *RCADI* 1932 (I), (Vol. 25) pp. 1 ss et not. 93; *L. Cavaré*, op. cit. Vol. II, p. 184; *G. Jaenicke*, «Meistbegünstigungsklausel», in *WBV*, Vol. II, op. cit. pp. 497-503; *G. Schiavone*, op. cit. p. 80, qui parle «d'exception traditionnelle»; *A. Verdross*, «Völkerrecht», 5<sup>e</sup> éd. Vienne, 1964, not. p. 630; *E. Sauwignon*, op. cit. p. 240. Contra: *La CDI*, Doc. A/CN.4/SER.A/1976, Add. 1 (part. 2), p. 45, N° 39.

<sup>2</sup> A titre d'exemples, citons quelques cas de la pratique suisse dans l'entre-deux-guerres. Ainsi, ni le traité de commerce avec l'Italie du 27.1.1923 (RS 14, p. 513; art. 1, al. 3), ni l'accord commercial provisoire avec la Roumanie du 25.8.1930 (RS 14, p. 592; art. IV b), ni le traité de commerce avec la République tchécoslovaque du 16.2.1929 (RS 14, p. 602; art. 1, al. 3) - et on pourrait multiplier les exemples - ne contiennent une «exception» à la clause en faveur de la zone de libre-échange comme ils en ont une pour l'union douanière.

En revanche, les accords commerciaux conclus après la seconde guerre mondiale contiennent l'exception pour les deux formes d'intégration économique, ce qui est la preuve à notre sens que la zone de libre-échange est également devenue une exception traditionnelle à la clause (cf. par ex. l'accord commercial avec le Sénégal, *ROLF*, 1964, p. 718, art. 2; l'accord commercial avec le Paraguay, *ROLF*, 1970, p. 4, art. 2).

<sup>3</sup> Ainsi, *G.P. Verbit*, «Preferences and the public law of international trade: the end of Most-Favoured-Nation treatment?», in *RCADI*, Colloque, 1968, pp. 19 ss et not. p. 48, note 64; cf. ég. *J.H. Jackson*, op. cit. p. 579.

<sup>4</sup> Cf. *C. Wilcox*, «A Charter...» op. cit. pp. 70-71. Cet auteur montre que l'effet libératoire du commerce de ces unions douanières et zones de libre-échange permet justement de les distinguer des accords préférentiels prohibés qui ne peuvent, même à long terme, jamais avoir un tel effet.

<sup>5</sup> Au contraire, selon *K.W. Dam*, op. cit. p. 275, on ne saurait généraliser, et la distinction entre «bons» et «mauvais» groupements ne serait pas si facile à opérer. Cette différenciation devrait même être rejetée, selon cet auteur, car les phénomènes protectionnistes inhérents à toute création d'espace économique unifié atteindraient le caractère le plus poussé précisément dans les unions douanières et les zones de libre-échange (du même avis *H. Ballreich*, «Zollunion» in *WBV*, Vol. III, pp. 889-891). Pour un résumé des diverses thèses, cf. par ex. *P. Samuelson*,

Pour faciliter cette différenciation, les négociateurs du GATT n'ont pas simplement repris et fixé les notions classiques d'union douanière et de zone de libre-échange. Ils ont au contraire adjoint aux définitions qu'ils en ont données certains critères supplémentaires ayant un caractère spécifique, propre à l'Accord général. Ces conditions supplémentaires, imposées par le GATT à la création d'unions douanières ou de zones de libre-échange, doivent maintenant être examinées, avant que nous n'analysions la pratique du GATT. Nous nous limiterons aux dispositions particulières concernant les zones de libre-échange, celles-ci recouvrant d'ailleurs, à quelques exceptions près dues au caractère spécifique de l'union douanière, les conditions imposées à cette dernière.

op. cit. pp. 546-547; *H. Steinberger*, op. cit. pp. 99-101; *F. Jaeger*, op. cit. pp. 196-199; *G. Schiavone*, op. cit. pp. 205-206; *R. Zimmer*, op. cit. pp. 83-84.

La pratique semble toutefois avoir donné raison aux initiateurs du GATT, ce qui a fortifié certaines parties contractantes dans cette opinion (cf. IBDD, Supp. 18, p. 173, N° 7 entre autres).

## TITRE PREMIER

### Analyse des dispositions de l'article XXIV relatives à la zone de libre-échange

Les conditions supplémentaires édictées par l'article XXIV GATT sont propres à l'Accord général. Elles n'ont donc aucune influence sur les caractéristiques générales qui définissent les notions classiques d'union douanière et de zone de libre-échange. Mais elles les précisent en ce sens que seuls les espaces économiques unifiés qui remplissent les conditions ainsi fixées seront agréés par le GATT à titre d'atténuation au principe général de la clause de la nation la plus favorisée.

Ces conditions sont contenues dans deux sortes de dispositions qui seront examinées tour à tour: les dispositions matérielles d'une part, les dispositions formelles de l'autre.



## CHAPITRE PREMIER

### LES DISPOSITIONS MATÉRIELLES

L'article XXIV paragraphe 8 b définit la zone de libre-échange comme étant

«un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (...) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange».

Le GATT pose donc déjà dans la définition qu'il donne de la zone de libre-échange une condition indépendante du concept classique, à savoir l'exigence de la libération pour «l'essentiel des échanges commerciaux».

A cette exigence supplémentaire, le paragraphe 5c de l'article XXIV GATT ajoute encore qu'il faut que tout accord provisoire, ayant pour but de créer une zone de libre-échange,

«comprenne un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, (...) de la zone de libre-échange».

Pour finir, le paragraphe 5b de l'article XXIV GATT requiert que

«des droits de douane maintenus dans chaque territoire constitutif (...) ne seront pas plus élevés que ne l'étaient ces droits avant la constitution de la zone de libre-échange».

Ces trois conditions, qui seront successivement<sup>1</sup> examinées, sont couronnées par un principe général, celui du paragraphe 4 de l'article XXIV qu'il s'agit

<sup>1</sup> Nous n'examinerons donc pas ces trois conditions dans l'ordre où elles apparaissent dans l'article XXIV, mais dans celui, plus logique à nos yeux, que nous venons d'esquisser. Il faut en effet partir des principes généraux et de la définition de la notion de zone de libre-échange, avant de parler des critères supplémentaires.

d'interpréter en priorité pour pouvoir apprécier plus aisément la portée de ces trois exigences matérielles propres à la notion de zone de libre-échange retenue par le GATT.

## *Section 1. L'article XXIV paragraphe 4*

L'article XXIV paragraphe 4 GATT est ainsi libellé :

«Les parties contractantes reconnaissent qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration plus étroite des économies des pays participant à de tels accords. Elles reconnaissent également que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires.»

Le paragraphe 4 de l'article XXIV GATT contient donc deux principes généraux.

La première phrase établit que la liberté du commerce, et de ce fait l'expansion des échanges commerciaux, peuvent être réalisés grâce à la conclusion d'accords d'intégration économique. La seconde phrase reconnaît que la libération du commerce et l'expansion des échanges réalisées dans le cadre d'accords d'intégration économique profitent indirectement à toute la communauté internationale à condition que ces accords n'aient pas pour objet de créer de nouveaux obstacles au commerce des parties avec les Etats tiers. Il s'agit donc de deux principes qui certes forment un tout mais qui, pour les besoins de l'analyse, doivent être examinés successivement.

### *A) Analyse de la première phrase*

Certaines déclarations, que l'on peut retrouver çà et là dans les travaux préparatoires pour la Charte de La Havane<sup>1</sup>, nous éclairent sur le sens et la portée de la première phrase du paragraphe 4 qui, dans la structure de l'article XXIV GATT, joue le rôle de disposition fondamentale.

Les délégués français qui ont été à l'origine de l'article XXIV sous sa forme actuelle voulaient expressément faire de l'intégration économique un des buts de la Charte<sup>2</sup>. Cette conception suscita pourtant une véritable levée de bou-

<sup>1</sup> Il est utile ici de rappeler les liens extrêmement concrets entre la Charte de La Havane qui n'a jamais été ratifiée et l'Accord général. Les travaux préparatoires pour la Charte font autorité et nous les utiliserons comme textes interprétatifs lorsque les dispositions de l'Accord général reprennent en substance les articles de la Charte.

<sup>2</sup> Pour une étude historique systématique cf. Partie III, Chap. 1, section 1. Les représentants français se sont prononcés clairement et sans équivoque: l'intégration économique devait pour

cliers<sup>1</sup>. La majorité des délégations était prête à reconnaître à l'intégration économique la valeur d'un «moyen» pour réaliser les objectifs de libéralisation des échanges, d'expansion commerciale et de croissance économique. Mais elle se refusait à l'ériger en «but spécifique» de cette institution appelée à régler et étendre le commerce d'après-guerre.

La France se rangea à ces arguments et accepta que ce principe restât un moyen – au même titre que la clause de la nation la plus favorisée et les négociations tarifaires – pour promouvoir un accroissement de la production et une expansion des échanges. Cet axiome fut par conséquent introduit à l'article 44 de la Charte, et non à l'article premier qui définit les objectifs de la Charte<sup>2</sup>, ce qui, à notre avis, n'en diminue point sa dimension.

La première phrase du paragraphe 4 de l'article XXIV GATT établit en effet clairement le rôle fondamental que les espaces économiques unifiés sont appelés à jouer dans le processus de libéralisation du commerce. Bien sûr, l'intégration économique n'est pas et ne doit pas être «un principe, une fonction ou un but de l'Organisation», il ne faut pas chercher à vouloir en faire une «obligation»<sup>3</sup>. Il n'en reste pas moins que cette disposition vise à encourager la conclusion d'accords d'intégration économique, sous la condition qu'ils soient conformes, bien sûr, aux exigences de l'article XXIV<sup>4</sup>.

La première partie du paragraphe 4 ne se présente toutefois que comme une déclaration de principe<sup>5</sup>. Selon le rapport de la sous-commission compétente, elle poursuit néanmoins une fin identique à celle qu'elle aurait eue si elle s'était trouvée à l'article premier<sup>6</sup>. Elle apparaît par conséquent comme le complément de l'introduction, dans l'article 44 de la Charte et ultérieurement dans l'article XXIV GATT, de la notion de zone de libre-échange<sup>7</sup>. Cela étant, son

eux figurer «d'une manière formelle parmi les buts de la Charte» (cf. E/CONF.2/C.3/SR.44, p. 7); cette idée se rencontre déjà dans la déclaration française à la seconde séance plénière de Genève (E/PC/T/PV.2/2, pp. 20-22), mais reste pendant longtemps sans trouver de forme juridique puisqu'elle n'apparaît pas dans le texte approuvé par la Commission 3 sur la base du rapport de la sous-commission mixte. (Cf. E/CONF.2/C.3/78 et ICITO/1/8, p. 54.)

<sup>1</sup> L'opposition est venue de presque tous les Etats, sauf de certains pays d'Europe occidentale (cf. E/CONF.2/C.6/SR.36, not. pp. 7-10 et SR. 38, not. pp. 7-8; E/CONF.2/C.6/107).

<sup>2</sup> Le délégué français releva toutefois qu'il devait être bien entendu «que les projets européens actuels sont conçus dans l'esprit de la Charte et qu'ils visent à favoriser la poursuite de ses buts» (cf. E/CONF.2/C.3/SR.44, p. 7).

<sup>3</sup> Ce sont les mots du délégué américain (cf. E/CONF.2/C.6/SR.36, p. 10).

<sup>4</sup> Ainsi le délégué libanais (cf. E/CONF.2/C.6/SR.38, p. 8).

<sup>5</sup> Cf. le Rapport de la Commission 3 à la Conférence de La Havane E/CONF.2/70, p. 8.

<sup>6</sup> Cf. E/CONF.2/C.6/107; le libellé de ce texte, lorsqu'il était encore question de son insertion à l'article 1<sup>er</sup>, était le suivant: «Augmenter la liberté du commerce en favorisant le développement d'une plus grande unité économique, s'étendant sur des zones plus vastes que celles qui délimitent les frontières politiques» (cf. E/CONF.2/C.6/98).

<sup>7</sup> Le rapport de la Commission 3 à la Conférence de La Havane recommande en effet l'insertion dans l'article 44 de la notion de zone de libre-échange, «*mais*» en même temps demande l'acceptation de ce paragraphe (cf. E/CONF.2/70, p. 8, ICITO/1/8, p. 43 (sept. 1948)).

importance et sa place particulière dans le système du GATT ont pour effet que l'intégration régionale ne doit être considérée ni comme principe, ni comme exception aux axiomes fondamentaux mais, ainsi que nous l'avons laissé entrevoir, comme moyen de la réalisation de l'expansion commerciale.

## B) *Analyse de la seconde phrase*

L'idée exprimée par la seconde phrase de l'article XXIV paragraphe 4 est à la fois plus ancienne et peut-être moins fondamentale. Néanmoins, elle tient, comme nous allons le voir, une place essentielle dans l'appréciation de la compatibilité des espaces économiques unifiés avec l'article XXIV GATT.

L'idée qu'exprime cette seconde phrase est relativement ancienne puisque dans la proposition française de révision de l'article 42 de la Charte, sur la base de laquelle la sous-commission mixte a travaillé à La Havane, on la rencontre déjà en substance<sup>1</sup>. Rien dans les travaux préparatoires ne mentionne formellement l'objectif poursuivi par l'introduction d'un tel texte<sup>2</sup>. Il est évident toutefois que son but découle tout naturellement de l'ensemble des discussions relatives aux accords d'intégration économique. Elle explicite et illustre, comme la première phrase d'ailleurs, l'opinion des négociateurs de la Charte et de l'Accord général qui voyaient dans l'admission de droit des unions douanières et des zones de libre-échange un principe appelé à favoriser l'expansion des échanges commerciaux recherchée par le GATT<sup>3</sup>.

Ainsi que la doctrine l'a dégagé, l'Accord général exige, au travers du principe directeur de la seconde partie de paragraphe 4 de l'article XXIV GATT, que l'effet «trade creating» des espaces économiques unifiés l'emporte sur l'effet «trade diverting», pour employer la terminologie de *J. Viner* qui a fait école<sup>4</sup>. En d'autres termes, la fin du paragraphe 4 reflète le souci libre-échangiste qui a présidé à la rédaction de l'article XXIV. Ainsi, si une union douanière ou une zone de libre-échange ont plutôt tendance à modifier le courant des échanges en faveur de l'un ou de l'autre des pays membres, il y aura lieu de présumer que l'espace économique unifié aura un effet protectionniste sur le commerce traditionnel des Etats tiers avec les parties concernées. Il s'agit alors,

<sup>1</sup> Cf. E/CONF.2/C.3/11, Add. 1 (proposition française); voir texte ci-dessous, pp. 192-193. Cf. ég. le rapport de la sous-commission, E/CONF.2/C.2 et 3/A.14; dans le texte de Genève cette idée n'avait pas encore formellement trouvé prise (cf. E/PC/T/186).

<sup>2</sup> Cf. par exemple le rapport de la troisième commission de la sous-commission mixte des Commissions 2 et 3 sur les articles 16 et 42 (E/CONF.2/C.3/78).

<sup>3</sup> Cf. entre autres *J.H. Jackson*, op. cit. p. 600, et les références citées (note 2).

<sup>4</sup> Cf. *J. Viner*, op. cit. pp. 41 ss et not. p. 44; et à sa suite entre autres, *J. Meade*, «The Theory of Customs-Unions», Amsterdam, 1955, et not. pp. 29 ss; ainsi que *T. Flory*, op. cit. pp. 93 ss; *F. Jaeger*, op. cit. pp. 260 ss; *K.W. Dam*, op. cit. pp. 283 ss; *A. Bosshardt*, «Der Brückenschlag zwischen EWG und EFTA», in AW, Vol. 27 (1972, III), pp. 264-274 et not. 267-268.

dans l'esprit libre-échangiste du GATT, d'une «mauvaise» union douanière ou zone de libre-échange. En revanche, si le système d'intégration entraîne plutôt un accroissement des courants d'échanges entre les Etats membres sans détournement de ceux-ci, il n'y a pas de raison pour que cet effet de croissance se limite, à terme, aux seuls Etats parties. En réalité, les Etats tiers profiteront également de la prospérité accrue de l'espace économique unifié. Dans une perspective libre-échangiste ce sera alors une «bonne» intégration économique. Cette différenciation pouvant aisément être admise d'un point de vue théorique, il se pose néanmoins la question de savoir si et comment le GATT a pu mettre en pratique cet axiome. Surgissent alors deux problèmes: celui de l'importance juridique de cette disposition et celui de son poids économique, à savoir la portée pratique qu'il a dans l'agencement des relations entre membres d'un espace économique unifié et Etats tiers.

### 1) Importance juridique

Quel rôle joue cette phrase, et par la suite le paragraphe 4 tout entier, dans le système des normes de l'article XXIV? A-t-elle une valeur juridique intrinsèque ou est-elle, du fait même de son libellé, une simple déclaration d'intention? Voilà la première question qu'il s'agit d'élucider.

#### a) *Thèse communautaire*

La thèse communautaire présentée pour la première fois lors de l'examen du Traité de Rome par les Parties Contractantes<sup>1</sup> et reprise depuis lors<sup>2</sup> peut en substance se ramener à ce qui suit:

La lecture de l'article XXIV démontre que les paragraphes 4 et 5 à 9 doivent être considérés en étroite corrélation. En effet, les termes «en conséquence» qui se trouvent au début du paragraphe 5 prouvent que les véritables et seuls principes juridiques indispensables à l'examen de la conformité d'un accord aux exigences du GATT se trouvent dans les paragraphes 5 à 9. Ceux-ci seront toutefois interprétés en tenant compte de la formule générale énoncée au paragraphe 4 qui n'a que valeur d'introduction. Cette thèse dénie donc toute force juridique propre aux principes posés par le paragraphe 4, lequel n'est considéré que comme déclaration de principe<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> IBDD, Supp. 6, p. 76, N° 2.

<sup>2</sup> Ainsi lors de l'examen du premier accord de Yaoundé (IBDD, Supp. 14, p. 113, N° 14), de celui du premier accord avec la Tunisie et le Maroc (IBDD, Supp. 18, p. 165, N° 10).

<sup>3</sup> Ainsi la CEE (IBDD, Supp. 11, p. 163, N° 21).

## b) *Thèse de la majorité des parties contractantes*

La plupart des membres du sous-groupe A chargé d'examiner les questions relatives au plan et au programme de démobilisation tarifaire prévus par le traité de Rome ont rejeté cette thèse. Ils ont argué du fait que le paragraphe 4 fixe les principes fondamentaux auxquels les systèmes d'intégration régionale doivent se conformer; ces principes servent à l'interprétation des notions imprécises des paragraphes suivants, et il appartient aux Parties Contractantes de vérifier si l'application des paragraphes 5 à 9 faite, dans un cas d'espèce, par les membres d'un espace économique unifié, est compatible avec les principes fondamentaux établis par le paragraphe 4<sup>1</sup>.

La doctrine est également partagée entre ces deux thèses<sup>2</sup>.

## c) *Synthèse*

Pour juger de la valeur respective de ces deux approches, la pratique des Parties Contractantes ne nous apportera que bien peu d'enseignements. En effet, le GATT ne s'est jamais fixé quant à la portée juridique du paragraphe 4. Ainsi, certaines parties contractantes n'englobent pas le paragraphe 4 dans les principes juridiques de l'article XXIV<sup>3</sup>; d'autres au contraire l'incluent dans l'énumération des normes juridiques de l'article XXIV<sup>4</sup>; d'autres enfin n'ont pas d'attitude déterminée<sup>5</sup>.

Mais malgré cette pratique diversifiée, une tendance à ne pas considérer le paragraphe 4 comme un principe juridique indépendant semble se dessiner dans la jurisprudence la plus récente du GATT<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> IBDD, Supp. 6, pp. 76-77, N° 3.

<sup>2</sup> Ainsi, penchent plutôt pour la thèse des Parties Contractantes, *T. Flory*, op. cit. p. 93; *F. Jaeger*, op. cit. pp. 208-214; avec quelques nuances, *H. Steinberger*, op. cit. pp. 139-140; *J. Lambrinidis*, «The structure, function and law of a free trade area: The EFTA», London, 1965 (Stevens), pp. 247-250; *R. Zimmer*, op. cit. p. 85 parle simplement du «verbindlicher Charakter» de cette disposition. Sont plus nuancés ou se rapprochent plutôt de la thèse communautaire *K.W. Dam*, op. cit. p. 276, qui admet que le paragraphe 4 n'a qu'une valeur d'introduction, les paragraphes 5 à 8 étant les dispositions d'application; *G. Jaenicke*, «Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen» in *Archiv des Völkerrechts*, Vol. 7 (1958/59), pp. 371-420 (ci-après: AVR), pp. 399 ss et not. 401, qui, en niant que cette disposition soit directement applicable, considère le paragraphe 4 uniquement comme un principe d'interprétation.

<sup>3</sup> Ainsi certaines parties dans IBDD, Supp. 9, p. 67, N° 17; *ibid.* p. 97, N° 31; IBDD, Supp. 11, p. 166, N° 33; IBDD, Supp. 13, p. 63, N° 9; IBDD, Supp. 18, p. 173, N° 6; *ibid.* p. 181, N° 1; *ibid.* p. 182, N° 6.

<sup>4</sup> IBDD, Supp. 18, p. 142, N° 8; *ibid.* p. 164, N° 8.

<sup>5</sup> Ainsi par ex. certaines parties, IBDD, Supp. 14, p. 126, N° 14; *ibid.* p. 130, N° 3.

<sup>6</sup> En effet, les Parties Contractantes semblent considérer de plus en plus cette disposition comme une disposition d'interprétation: «La plupart des membres du Groupe de travail ont déclaré que les paragraphes 5 à 9 de l'article XXIV doivent être interprétés à la lumière du

Juridiquement, une telle évolution se justifie. En sa faveur, on peut invoquer un certain nombre d'arguments en partie déjà avancés par la Communauté, lors de l'examen du Traité de Rome. On retiendra ainsi tout d'abord que les exigences concrètes auxquelles doivent satisfaire les espaces économiques unifiés sont bien stipulées dans les paragraphes 5 à 9; les mots «en conséquence» qui introduisent le paragraphe 5 en sont une preuve tangible. Un second argument relevant de l'interprétation grammaticale des textes peut être trouvé dans le fait que le verbe «reconnaître» est employé dans les deux phrases du paragraphe 4. Ce terme rappelle un préambule d'accord, sans force juridique, simplement déclaratif d'intention. Au contraire, les verbes des paragraphes 5 à 9 sont conjugués au futur, ce qui démontre bien qu'il s'agit d'obligations juridiques. De plus, si l'on considère plus spécifiquement la seconde phrase du paragraphe 4, on constate que les unions douanières et les zones de libre-échange ne doivent pas avoir pour «objet» l'érection de nouvelles barrières douanières. Or, si le GATT avait voulu donner à cette phrase une certaine force juridique, il eût dû employer le terme d'«effet» en se réservant ainsi un contrôle a posteriori de la réalité. Le choix du mot «objet» est à notre avis un indice de plus pour admettre que le paragraphe 4 n'est, en fait, qu'un rappel des buts généraux de l'Accord<sup>1</sup>. Enfin, on peut trouver une quatrième justification de nature logique à cette conception. L'Accord général lui-même semble considérer comme seuls principes juridiques les paragraphes 5 à 9 de l'article XXIV puisque dans le paragraphe 10 il ne parle que de la conformité à ces dispositions sans faire aucunement mention du paragraphe 4<sup>2</sup>.

D'ailleurs force est de constater que le paragraphe 4 de l'article XXIV n'ajoute matériellement aucune exigence supplémentaire aux paragraphes 5 à 9<sup>3</sup>; on peut dès lors admettre qu'il n'a pas la même valeur juridique que les paragraphes suivants.

En conclusion, le paragraphe 4 apparaît comme un principe général, une déclaration d'intention qui n'impose aux Etats aucune obligation spécifique<sup>4</sup>, qui

paragraphe 4...) (IBDD, Supp. 19, p. 100, N° 10); de plus, les derniers accords de la CEE avec l'Espagne et Israël n'ont pas été examinés par les Parties Contractantes sous l'angle du paragraphe 4, comme ce fut le cas pour les accords avec le Maroc et la Tunisie (cf. IBDD, Supp. 18, p. 175, N° 11; *ibid.* pp. 180 ss). Voir dans le même sens le rapport sur l'accord entre la CEE et le Liban (IBDD, Supp. 22, pp. 45 ss et not. p. 46, N° 4) ou l'accord de la CEE avec l'Egypte (IBDD, Supp. 21, pp. 110 ss et not. p. 116, N° 20).

<sup>1</sup> Le texte anglais de ce passage du paragraphe 4 se lit de même: «They also recognize that the purpose of a customs union or a free-trade area should be to facilitate the trade.»

<sup>2</sup> Le texte du paragraphe 10 de l'article XXIV GATT est le suivant: «Les Parties Contractantes pourront, par une décision prise à la majorité des deux tiers, approuver des propositions qui ne seraient pas entièrement conformes aux dispositions des paragraphes 5 à 9 inclus, à la condition qu'elles conduisent à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange au sens du présent article.»

<sup>3</sup> Ainsi, *G. Jaenicke*, AVR, op. cit. p. 401; *H. Steinberger*, op. cit. p. 140.

<sup>4</sup> Ainsi *J.E.S. Fawcett*, «General Course on Public International Law» in RCADI 1971 (I) (Vol. 132), pp. 363-557, et not. p. 421; parle de déclaration d'intention *J. Lambrinidis*, op. cit. p. 241.

n'a aucune valeur autonome<sup>1</sup>. Il n'est donc pas un principe juridique, au même titre que les paragraphes 5 à 9, susceptible d'être invoqué de manière indépendante par les Parties Contractantes.

## 2) Importance économique

Cet examen nous a permis d'entrevoir que si la forme juridique intrinsèque de cette seconde phrase paraît mineure, le paragraphe 4 semble prendre sa revanche sur un autre plan. N'oublions pas que le GATT, comme nous aurons d'ailleurs encore l'occasion de le constater souvent, est essentiellement pragmatique. Ce n'est pas tant de donner une interprétation juridique précise aux normes foncièrement imprécises de l'Accord général qui intéresse les Parties Contractantes, mais bien plus de veiller, par la procédure de contrôle qu'elles se sont ménagée, que tous les accords prévoyant la création d'un espace économique unifié répondent aux buts généraux du GATT et du même coup ne portent pas atteinte à leurs intérêts économiques vitaux.

En pratique, les Parties Contractantes semblent ainsi procéder à l'inverse de ce qu'exigerait la logique juridique: elles se refusent à donner une quelconque interprétation authentique des paragraphes 5 à 9 de l'article XXIV<sup>2</sup> en se contentant de l'examen des effets économiques possibles d'un accord déterminé<sup>3</sup>. Elles admettent ainsi implicitement qu'il est inutile, sinon de soulever les problèmes juridiques posés par les paragraphes 5 à 9, du moins d'y répondre de manière précise, si l'on peut fermement escompter d'un accord que ses effets négatifs de détournement de trafic ont des chances d'être moindres que les effets positifs de création de nouveaux courants d'échanges. Par ce biais, les Parties Contractantes ont réellement conféré à la disposition du paragraphe 4 une importance pratique qui dépasse le simple caractère interprétatif. Le paragraphe 4 de l'article XXIV – et surtout sa seconde phrase – joue un rôle primordial: elle est le thermomètre de toute intégration économique. Cette attitude du GATT est peut-être critiquable; elle s'explique cependant par toute

<sup>1</sup> Ainsi *G. Jaenicke*, AVR, op. cit. p. 401.

<sup>2</sup> Ce qui semble, soit dit en passant, à l'avantage des pays qui ont voulu créer une intégration économique, car ils seront mis au bénéfice du doute et n'auront pas besoin de démontrer qu'ils remplissent strictement les conditions des paragraphes 5 à 9.

<sup>3</sup> C'est ainsi que, pour ne prendre que quelques exemples, les Parties Contractantes ont moins examiné, dans le cadre de l'AELE, l'angle purement juridique de l'Accord, que ses implications générales (IBDD, Supp. 9, p. 73, N° 3). Le traité de Montevideo a été examiné presque exclusivement sous l'angle de son effet général sur le commerce (IBDD, Supp. 9, pp. 91 ss); plus près de nous, les accords liant la Tunisie et le Maroc à la CEE ont d'abord été critiqués à la lumière de la philosophie générale se dégageant notamment du paragraphe 4 (IBDD, Supp. 18, pp. 164 ss); dans le cadre de l'Accord CEE/Espagne, certaines Parties sont encore allées plus loin puisqu'elles ont dit que «l'intérêt bienveillant que leur inspirent les buts de l'accord était fondé sur l'espoir que celui-ci serait générateur d'échanges nouveaux, et non de détournements d'échanges.» (IBDD, Supp. 18, p. 183, N° 7).

l'histoire de cette organisation dont les Etats membres ont toujours pris leurs options sur la base de critères pratiques, réalistes, politiques et surtout économiques.

### C) *Synthèse*

Dans tout le système de l'article XXIV GATT, le paragraphe 4 jouit d'une place particulière. D'abord, et principalement, du fait de sa première phrase, qui confère leur légitimité aux unions douanières et aux zones de libre-échange. Ensuite, par le biais de la seconde phrase, qui dans la pratique donne sa réelle dimension à l'article XXIV GATT.

En conclusion, nous retiendrons que le paragraphe 4 de l'article XXIV GATT est une disposition introductive et interprétative qui sert de complément indispensable à l'appréhension de la portée des principes juridiques subséquents. Il est également un appoint extrêmement précieux à l'interprétation des buts généraux du GATT. Il constitue enfin, pour les Parties Contractantes, une base pour l'appréciation des effets possibles d'un accord créant un espace économique unifié.

### *Section 2.* L'article XXIV paragraphe 8 lettre b

Pour qu'un accord crée un espace économique unifié conforme aux principes du GATT, il faut que «les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives soient éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux...». Cette disposition, qui se trouve insérée dans la définition même que l'Accord général donne de la zone de libre-échange et de l'union douanière, apparaît comme une exigence supplémentaire propre au GATT, et de ce fait exorbitante du droit commun<sup>1</sup>. Certains auteurs vont même jusqu'à dire que nous sommes en face de l'exigence suprême qui caractérise les définitions que le GATT donne de l'union douanière et de la zone de libre-échange<sup>2</sup>. Sans vouloir aller aussi loin, parce que toutes les conditions de l'article XXIV nous semblent d'égale valeur, et aussi parce que toutes sont liées et s'interprètent les unes en fonction des autres, nous admettons néanmoins que la règle de l'élimination des restrictions pour l'essentiel des échanges commerciaux revêt une importance pratique toute particulière dans l'examen de la conformité des zones de libre-échange<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Voir supra, Partie I, Chap. 3, section 3.

<sup>2</sup> Ainsî, *H. Steinberger*, op. cit. p. 147; *R. Zimmer*, op. cit. p. 101.

<sup>3</sup> C'est en effet principalement sous cet aspect que les diverses zones soumises à l'appréciation du GATT ont été passées au crible: ainsi principalement l'AELE (IBDD, Supp. 9, pp. 86 ss.); dans une moindre mesure, l'association CEE/Grèce (IBDD, Supp. 11, pp. 158 ss.); également

Le paragraphe 8, lettre b contient une double exigence: D'abord, il postule l'élimination des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives. Ensuite, il spécifie que cette élimination doit porter sur l'essentiel des échanges commerciaux. C'est ce second impératif qui est nouveau et fondamental. Mais d'abord quelques mots très brefs sur la première caractéristique.

### A) *L'élimination des restrictions*

Pour qu'une zone de libre-échange soit valablement créée aux yeux du GATT, il ne suffit pas d'abaisser les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives<sup>1</sup>. Il est indispensable de les éliminer totalement; il faut donc faire disparaître les entraves tarifaires grevant les échanges entre les partenaires et supprimer complètement les autres réglementations commerciales restrictives, si l'on veut se prévaloir de l'article XXIV. Cette exigence n'est pas particulière au GATT. C'est une caractéristique communément admise pour les zones de libre-échange et les unions douanières. D'ailleurs elle se trouvait déjà, en ce qui concerne l'union douanière, dans les tout premiers textes examinés par les comités préparatoires à la Conférence sur le Commerce et l'Emploi<sup>2</sup>. En ce qui concerne les zones de libre-échange, elle ne fut toutefois introduite que dans l'avant-projet français<sup>3</sup>, la première mouture libano-syrienne ayant utilisé les termes plus vagues de «suppression importante»<sup>4</sup>.

Dans le cadre de l'Accord général toutefois, la règle de l'élimination totale des restrictions a acquis une seconde importance, car elle permet de délimiter les accords d'intégration économique par rapport aux accords préférentiels prohibés pour lesquels il suffit que les partenaires se concèdent des préférences sans pour autant aller jusqu'à la suppression des restrictions.

Cette élimination, comme nous le verrons ultérieurement<sup>5</sup>, n'a cependant pas besoin d'intervenir immédiatement, à l'entrée en vigueur de l'accord; elle peut être réalisée par étapes successives.

l'association EAMA-PTOM/CEE (IBDD, Supp. 14, pp. 108 ss.; IBDD, Supp. 18, pp. 148 ss.); les accords de la Tunisie et du Maroc avec la CEE (IBDD, Supp. 18, pp. 169 ss.); les accords de libre-échange de la CEE avec les pays de l'AELE non candidats à l'adhésion (IBDD, Supp. 20, pp. 160-219).

<sup>1</sup> Cf. un membre du Groupe de travail chargé d'examiner le second accord entre la CEE et Israël, IBDD, Supp. 23, p. 68, N° 19.

<sup>2</sup> Ainsi le Rapport de Londres (E/PC/T/33) consacrait déjà cette exigence, tout comme le Rapport de Lake Success (E/PC/T/34) (art. 38) et le Rapport de Genève (E/PC/T/186) (art. 42).

<sup>3</sup> Cf. E/CONF.2/C.3/11, Add. 1.

<sup>4</sup> Cf. E/CONF.2/11/Add. 14.

<sup>5</sup> Cf. section suivante.

## B) La notion d'«essentiel des échanges commerciaux»

Cette seconde exigence est propre au système élaboré par le GATT et de ce fait de beaucoup la plus importante pour notre propos. La question de l'interprétation des termes «pour l'essentiel des échanges commerciaux» s'est constamment posée au GATT<sup>1</sup>. Jamais pourtant<sup>2</sup> un groupe de travail chargé d'examiner des accords d'intégration économique n'a proposé aux Parties Contractantes de préciser, une fois pour toutes, ces termes vagues. Comme elles en ont d'ailleurs l'habitude, les Parties Contractantes ne se sont donc pas prononcées dans une décision formelle.

En exploitant la pratique – bien qu'elle soit fluctuante – et en nous inspirant des interprétations de la doctrine<sup>3</sup>, nous tenterons de dégager un certain nombre de principes pouvant être généralisés.

### 1) Interprétation quantitative

La première question qui vient tout naturellement à l'esprit lorsqu'on se trouve confronté à l'interprétation du terme «essentiel des échanges» est de savoir si la pratique du GATT nous permet de quantifier le volume des échanges que recouvre cette notion. En d'autres mots, pourrait-on dire que tout accord qui libère un pourcentage  $x$  (à déterminer) du volume des échanges entre les pays membres répond automatiquement à cette exigence? Nombreuses ont été les tentatives de la doctrine dans cette voie.

En partant du texte anglais qui se lit «substantially all» (traduisible mot à mot par «en substance tout»<sup>4</sup>, soit en des termes plus choisis «presque tout»),

<sup>1</sup> La question a été notamment posée lors de l'examen du traité de Rome (IBDD, Supp. 6, pp. 99 ss., not. N<sup>os</sup> 10, 25 et 30), de l'AELE, comme nous l'avons vu, de l'ALALC aussi, et dans le cas des différents accords d'association avec la CEE; dans celui du Marché commun arabe (IBDD, Supp. 14, p. 103, N<sup>o</sup> 12); dans le cadre de la CARIFTA (IBDD, Supp. 18, p. 144, N<sup>o</sup> 13), etc. pour ne citer que quelques exemples parmi les plus importants.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, p. 170, N<sup>o</sup> 25; *ibid.* p. 178, N<sup>o</sup> 23; IBDD, Supp. 20, p. 165, N<sup>o</sup> 15; *ibid.* p. 179, N<sup>o</sup> 16; *ibid.* p. 193, N<sup>o</sup> 15; *ibid.* p. 207, N<sup>o</sup> 16; *ibid.* p. 211, N<sup>o</sup> 15; IBDD, Supp. 21, p. 87, N<sup>o</sup> 13.

<sup>3</sup> Pour cette question, on consultera principalement *K.W. Dam*, op. cit. pp. 279 ss.; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 607-610; *F. Jaeger*, op. cit. pp. 270 ss.; *G. Jaenicke*, op. cit. AVR pp. 408 ss.; *T. Flory*, op. cit. pp. 91-92; *G. Roselieb*, «Die rechtliche Stellung der europäischen Wirtschaftszusammenschlüsse (Montan Union, EWG, EFTA) zum GATT», in *OeZöR*, Vol. XI (1961), pp. 27 ss.; *H. Steinberger*, op. cit. pp. 147-152; *R. Zimmer*, op. cit. pp. 101-106.

<sup>4</sup> Les termes anglais correspondants sont donc «with respect to substantially all the trade» qui ont été traduits au cours des travaux de la Conférence successivement par «pratiquement à l'égard de tous les échanges» (cf. E/CONF.2/C.2 et 3/A.13), puis par «pour en substance, tous» (cf. E/CONF.2/C.2 et 3/A.13 Rev. 1 et E/CONF.2/C.2 et 3/A.14) pour en arriver à la notion de «pour une partie substantielle» (E/CONF.2/C.3/SR.44, p. 5) qui sera enfin remplacée par cette notion de «l'essentiel des échanges commerciaux» (E/CONF.2/C.3/78). Tout au début des discussions les négociateurs avaient même employé les termes «dans une large mesure», mais en

certain auteurs exigent que le volume libéré s'approche de 90% de l'ensemble du volume des échanges entre les pays membres<sup>1</sup>. Un autre auteur voit dans l'«essentiel des échanges» la partie majeure, «der Hauptteil», si bien que selon lui la condition du paragraphe 8 serait remplie dès que le volume libéré correspond à 51% du volume global des échanges entre les pays membres<sup>2</sup>. Un autre encore, sans se prononcer définitivement toutefois, admet qu'un taux de 80% peut être considéré comme suffisant, car il remplirait les conditions requises<sup>3</sup>. D'autres enfin semblent exiger une libération aux environs de 90%, du moins en ce qui concerne le commerce de tous les Etats membres, tout en admettant que l'exigence du «substantially all» n'est pas violée si un Etat individuel conserve des restrictions à son commerce inférieures à 50%<sup>4</sup>.

Mais la majeure partie des auteurs ne se prononce pas sur un taux déterminé<sup>5</sup>, et il faut les suivre. Une telle attitude correspond en effet à la conclusion qui découle de l'examen de la pratique du GATT. Les Parties Contractantes, quoique ayant eu de nombreuses occasions de quantifier le volume de «l'essentiel des échanges commerciaux», se sont bien gardées d'établir une fois pour toutes un taux précis. C'est ainsi qu'elles n'ont pas pris position sur la proposition de la Communauté de fixer le taux à 90%. Elles se sont contentées de dire qu'il ne convenait pas de déterminer à titre de règle générale le pourcentage du commerce qui devait être libéré<sup>6</sup>.

Les Parties Contractantes se sont toujours tenues, par la suite, à cette décision<sup>7</sup>.

les appliquant uniquement à la définition de l'union douanière (cf. E/PC/T/TAC/PV.11). Ils avaient également fait usage des termes «en grande partie» correspondant à la notion anglaise de «substantial part» (cf. E/PC/T/33: Rapport de Londres), puis de l'expression «d'une façon substantielle» (cf. E/PC/T/34 (Lake Success Report), E/CONF.2/C.3/78).

Deux remarques encore: notons que le paragraphe 2 de l'art. XXIV parle de «substantial part of the trade» qui est traduit en français par «pour une part substantielle de son commerce»; rappelons enfin que la traduction française de l'Accord général a souvent créé des difficultés aux Parties Contractantes, et récemment encore, au sujet du paragraphe 8a de l'article XXIV (cf. IBDD, Supp. 19, p. 102, N° 17).

<sup>1</sup> Ainsi, *F. Jaeger*, op. cit. p. 273.

<sup>2</sup> Ainsi, *G. Roselieb*, op. cit. p. 45.

<sup>3</sup> Ainsi, *K.W. Dam*, op. cit. p. 279.

<sup>4</sup> Ainsi, *G.P. Verbit*, Colloque RCADI, 1968, op. cit. p. 49. *I. Frank*, «The European Common Market», London, 1961 (Stevens), p. 131, remarque qu'un tel pourcentage pourrait être considéré comme élevé d'un point de vue statistique, mais qu'une notion quantitative ne suffit pas, de toute manière, dans la perspective du GATT, car les dix ou vingt pour cent non libérés peuvent justement contenir tous les articles sensibles à la concurrence étrangère. Ce qui équivaldrait à discriminer de façon injustifiée les tiers.

<sup>5</sup> Ainsi, *T. Flory*, op. cit. pp. 91-92; *J.H. Jackson*, op. cit. p. 610; *H. Steinberger*, op. cit. p. 151, qui exige cependant une interprétation stricte de cette notion pour tenir compte du fait que c'est par cette disposition que la distinction entre zone de libre-échange et accord préférentiel peut seule être opérée; dans ce sens, ég. *G. Jaenicke*, AVR, op. cit. p. 412.

<sup>6</sup> Ainsi, IBDD, Supp. 6, p. 107, N°s 33-34.

<sup>7</sup> Ainsi par exemple lors de l'examen de l'accord de libre-échange établi entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie, où aucune décision formelle n'a pu être prise pour un taux variant entre 65 et 70% (cf. IBDD, Supp. 14, p. 123, N° 5); dans le cadre de l'examen de l'Accord Royaume-

Quelques rares exemples dans la jurisprudence du GATT nous permettent néanmoins de donner une indication chiffrée quant au taux que l'on considère généralement comme satisfaisant à la notion d'«essentiel des échanges commerciaux». Il s'agit d'un taux variant autour de 90%<sup>1</sup>.

La persistance du GATT dans sa volonté de non-qualification de la notion d'essentiel des échanges se comprend. D'une part, les Parties Contractantes ne font que suivre la voie tracée par les négociateurs qui ne se sont jamais préoccupés de quantifier ces termes<sup>2</sup>. D'autre part, cette volonté de ne pas donner d'interprétation stricte découle également de constatations pratiques: ainsi les statistiques qui devraient permettre l'établissement de tels calculs de taux peuvent faire défaut<sup>3</sup> ou, si tel n'était pas le cas, plusieurs interprétations peuvent être données à leur lecture<sup>4</sup>. De plus, dans une zone de libre-échange le pourcentage de libération des échanges dépend des règles d'origine choisies par les parties à l'accord<sup>5</sup>. Enfin, en ce qui concerne surtout les pays en voie de développement, la notion de la libération pour l'essentiel des échanges peut également être fonction de leur degré de développement<sup>6</sup> et découler de l'importance que certaines branches de l'économie représentent pour eux.

Uni/Irlande (cf. IBDD, Supp. 14, p. 130, N° 8); pour prendre des exemples plus récents, au cours de l'examen de l'association de la Finlande à l'AELE (IBDD, Supp. 18, p. 191, N° 6) ou encore de celui des divers accords de libre-échange entre les pays de l'AELE et la Communauté (IBDD, Supp. 20, pp. 165-166, N°s 14-16; *ibid.* pp. 179-180, N°s 14-19; *ibid.* pp. 193-194, N°s 13-17; *ibid.* p. 207, N°s 15-17; *ibid.* pp. 220-221, N°s 14-16; IBDD, Supp. 21, pp. 86-87, N°s 12-14.) Et nous pourrions multiplier les exemples.

<sup>1</sup> C'est ce que l'on peut tirer de l'examen de l'accord CARIFTA (IBDD, Supp. 18, p. 141, N° 7 et surtout p. 144, N° 13) puisque le «groupe de travail a reconnu que, comme les droits et autres réglementations restrictives ont été supprimés en ce qui concerne l'essentiel des échanges commerciaux, l'Accord pourvoit à la création d'une zone de libre-échange au sens du paragraphe 8b de l'art. XXIV». Or dans ce cas d'espèce, le taux de libération des échanges était légèrement supérieur à 90% (cf. IBDD, Supp. 18, p. 141, N° 5). Cf. ég. IBDD, Supp. 23, p. 66, N° 10 et pp. 68-69, N° 19.

<sup>2</sup> Ainsi il manque toute référence à ce problème dans les divers rapports des groupes de travail ou des commissions qui se sont penchées sur lui (E/CONF.2/C.2 et 3/A.14; E/CONF.2/C.3/78; E/CONF.2/70). Une seule fois au cours des négociations, il en a été question: les délégués ont fait un travail d'interprétation digne de La Palisse en spécifiant «qu'essentiel des échanges» ne voulait pas dire «totalité des échanges» (cf. E/PC/T/C.II/PV.7, p. 22), cf. dans le même sens IBDD, Supp. 19, p. 109, N° 17.

<sup>3</sup> Tel a été le cas pour l'accord Nouvelle-Zélande/Australie (IBDD, Supp. 14, p. 123, N° 5).

<sup>4</sup> Par exemple, les calculs différents auxquels aboutissent les Six et les Parties Contractantes dans le cadre de l'examen des accords de la CEE avec la Tunisie et le Maroc (IBDD, Supp. 18, p. 169, N°s 22-23).

<sup>5</sup> Les règles d'origine sont des dispositions qui, dans une zone de libre-échange, permettent de distinguer, grâce à certains critères, qui peuvent d'ailleurs varier, les produits qui, dans un cas d'espèce, seront mis au bénéfice de la libre-circulation à l'intérieur de la zone, de ceux qui ne jouiront pas de ce privilège. (Pour l'examen des règles d'origine et les problèmes fondamentaux qu'elles posent au GATT, cf. *infra* section 4 du présent chapitre.)

<sup>6</sup> Qu'on se rappelle la largesse d'esprit avec laquelle l'accord de Montevideo a été examiné (IBDD, Supp. 9, pp. 91 ss); il est vrai que le libéralisme dans l'interprétation des règles de l'art. XXIV est assez général, cf. IBDD, Supp. 18, p. 189, N° 30. Il n'en reste pas moins que les pays sous-développés jouissent encore plus d'une «bienveillance diffuse» (*G. de Lacharrière*, «Commerce extérieur» op. cit. p. 217).

En conclusion, on retiendra de cette analyse que le volume de libération auquel correspond «l'essentiel des échanges» n'est pas, et ne peut être, strictement défini; il dépend toujours des données propres à l'accord examiné en particulier.

## 2) Interprétation qualitative

La notion d'«essentiel des échanges commerciaux» doit être interprétée non seulement d'un point de vue quantitatif, mais également qualitatif. C'est ce qui a été reconnu par l'ensemble des pays membres du groupe de travail chargé d'examiner la compatibilité de la Convention de Stockholm, portant création de l'AELE, avec l'article XXIV GATT<sup>1</sup>.

La majorité des parties contractantes avait alors considéré que les accords qui prévoient d'exclure du processus de libération certains secteurs importants de la vie économique des pays qui se proposent de participer à un espace économique unifié ne répondent pas à l'exigence de la «libération pour l'essentiel des échanges commerciaux». Cette idée, qui a été reprise ultérieurement<sup>2</sup>, rend évidemment l'interprétation du critère de l'essentiel des échanges plus stricte. En effet, par ce biais, les Parties Contractantes du GATT entendent mettre l'accent sur le fait que c'est moins le pourcentage (notion quantitative) que la nature (notion qualitative) du commerce libéré qui est le facteur primordial dans l'appréciation de l'«essentiel des échanges commerciaux»<sup>3</sup>.

Toutefois il faut mentionner que les débats ultérieurs à ce sujet, dans d'autres groupes de travail, n'ont pas confirmé l'unanimité qui s'était dégagée lors de l'examen de la Convention de Stockholm. Ainsi, les mêmes membres de l'AELE qui, moins de quinze ans auparavant reconnaissaient que «l'aspect quantitatif (...) n'est pas le seul à prendre en considération»<sup>4</sup>, faisaient en 1973 un pas en arrière lors de l'examen de leurs accords de libre-échange avec la

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, pp. 86-87, N<sup>os</sup> 48-49. Mais déjà auparavant on a senti poindre ces préoccupations qualitatives. Ainsi dans le rapport du sous-groupe chargé d'examiner l'association des PTOM à la CEE (IBDD, Supp. 6, pp. 107-108, N<sup>o</sup> 34); certains Etats de l'OECE avaient même déjà marqué une préoccupation identique au cours des discussions sur la création d'une «grande zone» (cf. *Ch. Roger*, Colloque de Bruxelles, op. cit. p. 73, paragraphe 80).

<sup>2</sup> Ainsi cette notion fut rappelée au cours de l'examen de l'association Finlande/AELE (IBDD, Supp. 10, not. p. 108, N<sup>o</sup> 3), lors de l'examen de l'association Grèce/CEE (IBDD, Supp. 11, p. 159, N<sup>o</sup> 11) indirectement en tous cas; lors de l'examen de l'Accord Nouvelle-Zélande/Australie (IBDD, Supp. 14, p. 123, N<sup>o</sup> 6); dernièrement et de façon plus précise, lors de l'examen de l'Accord Islande/AELE (IBDD, Supp. 18, p. 192, N<sup>o</sup> 6) et au cours de l'examen des accords de libre-échange des pays de l'AELE avec la CEE (IBDD, Supp. 20, p. 165, N<sup>os</sup> 14-15; ibid. p. 179, N<sup>os</sup> 14-16; ibid. p. 193, N<sup>os</sup> 13-15; ibid. p. 207, N<sup>os</sup> 15-17; ibid. p. 221, N<sup>os</sup> 14-16); de manière moins nette au cours de l'examen de l'association Malte/CEE (IBDD, Supp. 19, p. 102 paragraphe 18).

<sup>3</sup> Ainsi, *T. Flory*, op. cit. p. 159.

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, p. 87, N<sup>o</sup> 49.

CEE. Ils rappelaient alors simplement que «le sens de l'expression «l'essentiel des échanges commerciaux» n'avait jamais été défini dans l'Accord général» et laissaient entendre qu'en réalité seule une interprétation quantitative se justifiait<sup>1</sup>.

Cette incertitude de la jurisprudence nous pousse à admettre qu'il faut juger de l'impact de la dimension qualitative dans l'interprétation de l'expression «l'essentiel des échanges commerciaux» en se plaçant sur deux plans différents.

Premièrement, si l'on examine la notion de «l'essentiel» d'un point de vue statique, on est forcé d'admettre qu'un accord qui fait exclusion de tout un secteur économique peut porter atteinte à cette exigence. En effet, en éliminant tout un secteur du libre-échange, les parties à un accord ne tiennent pas compte de la téléologie de l'Accord général. De plus, elles oublient le rôle central en tant que disposition interprétative que joue le paragraphe 4, sur lequel il faut s'appuyer dans l'appréciation du paragraphe 8<sup>2</sup>. Dans cette hypothèse, ce n'est plus «l'intégration des économies», mais uniquement celle de certains secteurs économiques qui est recherchée. Or, une telle intégration sectorielle, les exemples le prouvent<sup>3</sup>, n'est pas couverte par l'article XXIV GATT. D'un point de vue strictement juridique donc, l'interprétation qualitative prônée par certaines parties contractantes semble se justifier réellement. D'ailleurs, l'argument contre l'introduction de ce critère qualitatif, que les Etats membres de l'AELE ont cru pouvoir relever sur la base du texte de l'Accord général, en faisant valoir qu'il parle d'«essentiel des échanges commerciaux» et non d'essentiel des «produits»<sup>4</sup>, ne résiste pas à une confrontation avec les objectifs qui se dégagent notamment du paragraphe 4 de l'article XXIV.

Il ressort d'une interprétation juridique de l'«essentiel des échanges» que cette règle s'applique à tous les secteurs économiques<sup>5</sup>, et cela quoique le GATT n'ait jamais précisé la composition du commerce à couvrir pour satisfaire à cette exigence<sup>6</sup>. En effet, pour répondre au critère du paragraphe 4, dont le but est d'apprécier globalement les effets d'une intégration économique sur le commerce des pays tiers, il apparaît indispensable que ce ne soit pas essentiellement un secteur déterminé qui ne bénéficie pas de la libération complète. Il faut au

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, pp. 165-166, N° 15; *ibid.* p. 179, N° 16; *ibid.* p. 197, N° 15; *ibid.* p. 207, N° 16; *ibid.* p. 221, N° 15.

<sup>2</sup> Dans ce sens, *not.* H. Steinberger, *op. cit.* pp. 150 ss; F. Jaeger, *op. cit.* pp. 273-274.

<sup>3</sup> Cf. ainsi le cas de la CECA, IBDD, Supp. 1, pp. 17 ss; celui de l'accord entre les Etats-Unis et le Canada concernant les produits de l'industrie automobile (IBDD, Supp. 13, p. 118; IBDD, Supp. 14, pp. 192 ss. et pp. 39 ss.) (cf. pour plus de détails, T. Flory, *op. cit.* pp. 106-109; J.H. Jackson, *op. cit.* p. 587); les accords qui ne prévoient qu'une libération sectorielle sont taxés de «préférentiels» et entraînent pour conséquence que les parties à ceux-ci requièrent un «waiver» sur la base de l'article XXV paragr. 5.

<sup>4</sup> Ainsi, IBDD, Supp. 9, p. 88, N° 51.

<sup>5</sup> Ainsi, T. Flory, *op. cit.* p. 159.

<sup>6</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, p. 170, N° 25.

contraire que les pays membres d'une zone de libre-échange utilisent la latitude qui leur est laissée par les termes «essentiel des échanges» pour créer un arrangement dans lequel les exceptions soient faites sur des produits de secteurs divers. Cette exigence revêt avant tout une importance dans les économies des pays industrialisés qui connaissent une diversité de production remarquable. En effet si, par hypothèse, seul un secteur n'était pas libéré des entraves au commerce, cela pourrait avoir un effet discriminatoire pour un pays tiers pour lequel le secteur non libéré serait, toujours par hypothèse, un secteur d'exportation principal.

Toutefois, et il s'agit de la deuxième optique dans laquelle il faut se placer pour interpréter le paragraphe 8b de l'article XXIV, si l'on veut appliquer cette disposition en s'inspirant des réalités pratiques dont les Parties Contractantes se soucient toujours, ainsi que des intérêts économiques qu'elles peuvent rencontrer, nous sommes amenés à relativiser quelque peu notre position stricte en ce qui concerne l'interprétation qualitative. Nous devons ainsi constater que, dans les cas concrets où tout un secteur a été exclu du libre-échange – à savoir principalement dans la Convention de Stockholm et dans les divers accords de libre-échange qui lient les pays de l'AELE à la CEE – il s'est agi du secteur agricole. Or, le secteur agricole a toujours été jalousement réglementé par les Etats concernés et l'Accord général n'a jamais trouvé une application aussi ferme sur le plan agricole que dans le secteur industriel, bien qu'en principe le GATT s'applique évidemment aussi bien à l'un qu'à l'autre<sup>1</sup>.

On remarque par ailleurs en parcourant la pratique du GATT que par rapport à la notion quantitative, la dimension qualitative de «l'essentiel des échanges» n'a qu'une importance subsidiaire. Ainsi, en règle générale, les Parties Contractantes font d'abord l'examen d'un accord, en ce qui concerne l'exigence de la libération pour «l'essentiel des échanges», sur une base quantitative. Si celui-ci apparaît concluant à la majorité des membres du groupe de travail et qu'il leur permet d'admettre que l'accord en question satisfait à cette condition, ils ne font pas appel à la dimension qualitative de cette notion. De

<sup>1</sup> C'est ainsi que si par exemple la Suisse n'a d'abord accédé à l'Accord général que de façon provisoire, c'est à cause de sa politique agricole (cf. Message tarif douanier, op. cit. FF 1959 I, not. pp. 644, 646, 647). Pour lui permettre de poursuivre sa politique agricole, elle a ensuite obtenu dans son protocole d'accession une réserve spéciale (cf. Message GATT, op. cit. FF 1966 I, pp. 727-728 et 732; cf. ég. IBDD, Supp. 14, pp. 6 ss et not. N° 4). En 1955 les Etats-Unis ont également obtenu un «waiver» les autorisant à mener librement leur politique agricole (IBDD, Supp 3, pp. 33 ss).

Rappelons encore la résolution des ministres sur les négociations dans le secteur agricole du Kennedy-Round (cf. IBDD, Supp. 13, pp. 115 ss et not. p. 116), ainsi que celles prises dans le cadre du Tokyo-Round à ce sujet (IBDD, Supp. 20, p. 22, point 3e), qui prouvent bien le caractère à part que tient le secteur agricole dans le GATT. La spécificité du secteur agricole a d'ailleurs été rappelée par les membres de l'AELE lors de l'examen de leurs accords de libre-échange avec la CEE (cf. IBDD, Supp. 20, p. 166, N° 15; ibid. p. 179, N° 16; ibid. p. 197, N° 15; ibid. p. 207, N° 16; ibid. p. 221, N° 15).

même, si sur la seule base de l'interprétation quantitative, ils peuvent attester que «l'essentiel des échanges» n'est pas couvert par un accord déterminé, les Parties s'en contentent, sans se soucier de la notion qualitative<sup>1</sup>.

En conclusion à ces quelques développements, l'interprétation qualitative de la notion d'«essentiel des échanges commerciaux» apparaît comme un critère auxiliaire, utile lorsque le critère quantitatif s'avère insuffisant à déterminer avec précision si un accord donné répond vraiment à l'article XXIV paragraphe 8b GATT. La dimension qualitative tire sa principale justification juridique du fait que le GATT rejette l'intégration sectorielle<sup>2</sup>. Elle reste néanmoins en pratique une notion interprétative subsidiaire.

### *C) Les exceptions à la libération pour «l'essentiel des échanges commerciaux»*

Le texte du paragraphe 8 de l'article XXIV prévoit un certain nombre d'exceptions à cette obligation de libération des entraves pour l'essentiel des échanges commerciaux<sup>3</sup>. Ainsi les restrictions autorisées par les articles XI à XV et XX ne sont pas soumises à cette règle de l'essentiel. En d'autres termes, les restrictions qui sont autorisées par ces articles de manière générale aux parties contractantes, le sont également aux parties qui désirent créer un espace économique unifié. Ces dernières jouissent donc, en ce qui concerne ces dispositions, exactement des mêmes droits et obligations que les parties contractantes en général.

A titre d'illustration, on relèvera par exemple que le régime applicable aux autres restrictions – à l'exception donc des droits de douane<sup>4</sup> – qui peuvent être

<sup>1</sup> Cf. ainsi, pour le premier cas, le rapport du groupe de travail concernant la CARIFTA, IBDD, Supp. 18, pp. 140 ss. Pour le second, par exemple, le dernier rapport sur l'association PTOM/CEE (IBDD, Supp. 18, pp. 155 ss et not. p. 158, N° 9); le rapport sur les accords d'association de la CEE avec la Tunisie et le Maroc (IBDD, Supp. 18, pp. 169-171, N° 22 à 24 et 27); le rapport sur l'accord CEE/Israël (IBDD, Supp. 18, p. 178, N° 22, not.); le rapport sur l'accord CEE/Espagne (IBDD, Supp. 18, not. p. 188, N° 25 et 26); le rapport sur l'accord Malte/CEE (IBDD, Supp. 19, pp. 97 ss, N° 3, 14, et surtout 18).

<sup>2</sup> Tel est effectivement le cas, sauf bien sûr lorsque l'intégration sectorielle peut être considérée comme un accord provisoire. Celui-ci doit alors prévoir un plan et un programme qui permettent la réalisation de l'intégration économique qui, par ailleurs, doit remplir les exigences du GATT (cf. l'idée, finalement abandonnée par la Conférence de La Havane, avancée par la délégation chilienne (E/CONF.2/C.3/1, Add. 6); cf. ég. R. Zimmer, op. cit. pp. 106-107). Il est ainsi possible de surseoir à la libération des entraves sur certains produits au moment de la constitution de l'espace économique unifié, «l'essentiel des échanges» ne devant être libéré qu'à la fin de la période transitoire (cf. J.H. Jackson, op. cit. pp. 604 et 608).

<sup>3</sup> Le paragraphe 8 lettres a i et b de l'article XXIV précise «... que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux...».

<sup>4</sup> Ces exceptions ne touchent que les autres restrictions, à l'exclusion des droits de douane: en effet, l'élimination des tarifs douaniers doit être totale, sur cet essentiel, au bout d'une certaine

apportées à la libre circulation des échanges (on pense ici principalement aux restrictions quantitatives) reste le régime commun, donc valable également pour les Etats qui créent une union douanière ou une zone de libre-échange. Ainsi, ces Etats ne sont pas autorisés à prévoir, pour l'établissement de leur régime d'intégration, des dérogations aux principes de la non-discrimination et de la libération des échanges qui iraient au-delà de ce à quoi sont autorisées toutes les parties contractantes<sup>1</sup>.

Les articles mentionnés aux lettres a et b du paragraphe 8 de l'article XXIV GATT ne recouvrent pas toutes les exceptions aux principes généraux que le GATT ménage aux parties contractantes. Faut-il en conclure que les Etats qui veulent former une intégration économique sont soumis à un régime plus restrictif en ce sens que des dispositions telles que les articles XIX et XXI ne peuvent être invoquées comme exceptions par ces Etats?

En nous fondant sur la pratique, nous pouvons constater que tous les accords d'intégration économique comportent des clauses de sauvegarde<sup>2</sup> comparables à celles du GATT. C'est pourquoi les exceptions qui permettent le maintien de la sécurité (art. XXI GATT), celles en faveur de mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers en cas de difficultés de balance des paiements (art. XIX)<sup>3</sup> et même les exceptions à l'endroit des pays en développement (art. XVIII)<sup>4</sup> doivent être considérées comme compatibles avec l'exigence de l'article XXIV paragraphe 8. Elles peuvent par conséquent être incluses dans tout accord d'intégration économique. En bonne doctrine, la liste des exceptions de l'article XXIV paragraphe 8 n'est donc pas exhaustive<sup>5</sup>.

période, pour que l'espace économique unique soit valablement créé (dans ce sens, *G. de Lacharrière*, « Commerce extérieur », op. cit. p. 212). Une telle interprétation s'impose d'ailleurs en considération même du libellé de cette disposition, et surtout du fait que les exceptions prévues ne touchent pratiquement que les restrictions quantitatives (dans ce sens, *K.W. Dam*, op. cit. p. 280).

<sup>1</sup> Dans ce sens, cf. *H. Steinberger*, op. cit. p. 154 et note 637.

<sup>2</sup> Cela a été relevé au sein du GATT lui-même (cf. IBDD, Supp. 18, p. 149, N° 12) (cf. ainsi par ex.: les articles 12 et 18 à 20 AEE; les articles 223 et 226 CEE; les articles 20, 26 et 28 notamment de l'accord Suisse/CEE, ainsi que les articles correspondants des autres accords de libre-échange signés entre la CEE et les autres pays de l'AEE.)

<sup>3</sup> Pour ces deux exceptions, cf. le point de vue des Six (IBDD, Supp. 6, p. 105, N° 26), ainsi que, entre autres, *F. Jaeger*, op. cit. pp. 279-281; *H. Steinberger*, op. cit. pp. 156-162.

<sup>4</sup> Cette question fut soulevée lors de l'examen du Traité de Rome (IBDD, Supp. 6, p. 105, N° 26). De cet avis, entre autres, *F. Jaeger*, op. cit. pp. 339-340; *H. Steinberger*, op. cit. p. 159; sans opinion, *G. Jaenicke*, op. cit. AVR, pp. 410 ss; de l'avis contraire, certaines parties contractantes (IBDD, Supp. 6, pp. 101-102, N° 16).

<sup>5</sup> Ainsi, *H. Steinberger*, op. cit. pp. 153-162; *F. Jaeger*, op. cit. pp. 278-280 et 340; la CEE: IBDD, Supp. 6, p. 105, N° 26. L'argumentation présentée par la CEE au sujet de l'article XVIII reste néanmoins peu convaincante. En effet, l'article XVIII autorise les parties contractantes à ne prendre que des mesures protectrices dans l'intérêt du développement économique des pays en développement. Elle ne leur permet pas de faire des exceptions à l'interdiction de prévoir des préférences tarifaires.

Enfin, au titre des «exceptions», il doit être mentionné une autre particularité du paragraphe 8b, applicable aux seules zones de libre-échange. Cette disposition prévoit en effet que l'obligation de la libération pour «l'essentiel des échanges commerciaux» ne s'applique qu'aux produits originaires des territoires qui constituent la zone de libre-échange<sup>1</sup>. Dès lors, dans une zone de libre-échange, le degré de libéralité des règles d'origine jouera un rôle capital pour décider si, dans un cas concret, les échanges commerciaux d'une zone couvrent l'essentiel du commerce entre les pays membres. Et comme les règles d'origine sont fixées librement par les Etats qui créent la zone de libre-échange, ceux-ci auront une influence indéniable sur le contenu pratique de la portée du «substantially all the trade» qui leur sera appliquée. Il s'agit là d'une atténuation fondamentale pour les zones de libre-échange, dont l'importance peut aisément être illustrée<sup>2,3</sup>.

### D) Synthèse

L'article XXIV paragraphe 8b fait donc appel à trois concepts: l'élimination des obstacles aux échanges, leur suppression pour «l'essentiel des échanges», et les exceptions à cette élimination. C'est incontestablement la seconde notion, l'interprétation de «l'essentiel des échanges» qui reste la plus malaisée et la plus controversée. La portée pratique de l'interprétation de «l'essentiel des échanges» peut s'avérer extrêmement importante, ce qui explique que certains auteurs aient exigé une approche très stricte de ces termes<sup>4</sup>.

Pourtant, à notre avis, et en considération des développements qui précèdent, une telle conception est loin de s'imposer. On peut rappeler à cet effet que l'étude de la «jurisprudence» du GATT montre que cette notion d'«essentiel

<sup>1</sup> Cette exception n'est la règle, à notre avis, que pour les zones de libre-échange. Dans le cas des unions douanières, le libellé du paragraphe 8 lettre a i de l'article XXIV et notamment les termes «ou tout au moins» prouvent que cela n'est qu'une solution de rechange: l'union douanière doit en principe éliminer les entraves aux échanges commerciaux pour tout le commerce entre les territoires constitutifs de l'union (contra: *H. Steinberger*, op. cit. p. 147). La CEE s'est d'ailleurs tenue à cette règle (cf. *F.K. Liebich*, «Grundriss», op. cit. p. 21).

<sup>2</sup> Supposons un volume d'échanges global de 100 entre un pays et ses partenaires de la zone. Par le choix des règles d'origine, le commerce libéré comporte 90% de ce volume total. Ainsi pour la zone de libre-échange, l'essentiel des échanges commerciaux sera calculé non sur la base du volume global des échanges entre les partenaires (soit 100) mais sur celle des échanges portant sur les produits originaires de la zone (soit 90).

<sup>3</sup> Sur la question des règles d'origine qui jouent un rôle important dans l'appréciation du paragraphe 5b de l'article XXIV, voir ci-dessous section 4, not. pp. 91-93.

<sup>4</sup> Ainsi, *H. Steinberger*, op. cit. p. 151; *G. Jaenicke*, AVR, op. cit. p. 412. A l'appui de cette conception restrictive, on peut invoquer le fait que c'est là le seul moyen de distinguer l'intégration économique souhaitable des systèmes préférentiels rejetés par le GATT et que, seule, une interprétation restrictive permet une juste appréciation d'un accord portant création d'une zone de libre-échange au regard du paragraphe 4 de l'article XXIV.

des échanges commerciaux» reste floue. Aucune interprétation ayant un caractère généralement applicable ne peut en être donnée et en pratique chaque accord «a besoin d'être examiné séparément du point de vue général des objectifs du GATT»<sup>1</sup>.

En dernière analyse, l'application que fait le GATT des exigences de l'article XXIV et plus particulièrement du critère de «l'essentiel des échanges» est empreinte d'un assez grand libéralisme.

Au-delà même de la pratique du GATT, on n'oubliera pas que les exceptions à la libération de «l'essentiel des échanges» que nous avons relevées contribuent à la lénification de cette exigence<sup>2</sup>.

Trois principes généraux d'interprétation de la notion d'«essentiel des échanges commerciaux» peuvent être dégagés de l'analyse qui vient d'être faite:

- 1) La notion d'«essentiel des échanges» reste contingente des pays qui forment l'espace économique unifié considéré, et plus particulièrement de leur degré de développement;
- 2) Elle dépend également des circonstances particulières propres à chaque accord de libre-échange, ce qui explique qu'aucune définition généralement valable n'ait été donnée par les Parties Contractantes;
- 3) Elle est interprétée d'une manière assez libérale; et, sans emprisonner les accords dans un carcan juridique, elle permet d'appréhender leurs implications économiques probables avec une bienveillance largement répandue.

### *Section 3.*                    L'article XXIV paragraphe 5 lettre c

L'article XXIV GATT autorise les Etats désireux de créer un espace économique unifié de le faire par étapes. Le paragraphe 5c de cette disposition ajoute que dans ce cas les accords provisoires doivent comprendre un «plan» et un «programme» permettant de réaliser une intégration économique dans un «délai raisonnable»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Prise de position du porte-parole des parties à l'accord de libre-échange entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie: IBDD, Supp. 14, pp. 128-129.

<sup>2</sup> Ce refus de généralisation et de précision est l'héritier de la conception de la majorité des négociateurs qui n'ont jamais accepté un cadre rigide et qui au contraire préconisent le réalisme et la souplesse. (Cf. un exemple concernant le futur article XXIV GATT: E/CONF.2/C.2/SR.17, not. pp. 6-9).

Dans ce sens, *T. Flory*, op. cit. p. 92; constatant comme nous le libéralisme du GATT dans l'interprétation de ces concepts: *G. de Lacharrière*, «Commerce extérieur», op. cit. p. 217.

<sup>3</sup> Voir texte du paragraphe 5c à l'Annexe I.

Le mérite de l'insertion de cette notion d'«accord provisoire» revient à la délégation française. Elle a proposé au cours de la première session du Comité préparatoire de la Conférence sur le Commerce et l'Emploi de l'introduire dans l'avant-projet américain à côté de l'exception de droit à la clause de la nation la plus favorisée qu'était l'union douanière. Le délégué français justifia sa suggestion en rappelant qu'il pouvait être difficile de réaliser immédiatement une union douanière complète. A son avis, il était de ce fait utile de prévoir une période intérimaire permettant de préparer l'union douanière et même peut-être d'en éprouver le fonctionnement avant que ne lui soit donnée une forme définitive, fixée juridiquement<sup>1</sup>. Le délégué français désirait que l'accord intérimaire soit reconnu, tout comme l'union douanière parfaite, en tant qu'exception de droit à la clause. Cette proposition fut acceptée – et fut même étendue ultérieurement à la zone de libre-échange lorsque cette notion fut reçue à la Conférence de La Havane – bien que les négociateurs se rendissent compte des dangers inhérents à cette extension. En effet, l'idée d'accord provisoire ouvrait une brèche dans le système de définition restrictive de l'union douanière, et rendait par là même moins aisée la différenciation de l'union douanière avec l'accord préférentiel prohibé<sup>2</sup>.

Pour pallier ces difficultés et éviter que par ce biais les pays concernés ne contournent l'interdiction de créer des accords préférentiels, les négociateurs élaborèrent certains critères auxquels un «accord provisoire» aurait à répondre. Ceux-ci devaient permettre aux Parties Contractantes de s'assurer que l'accord provisoire mènerait bien à une union douanière et ne se contenterait pas d'établir, pour une période plus ou moins longue, un accord préférentiel<sup>3</sup>. Ce souci explique que l'article XXIV paragraphe 5c prévoit aujourd'hui que tout accord intérimaire doit contenir un «plan» et un «programme» de démobilitation tarifaire qui permette aux Parties Contractantes de se rendre compte si l'union douanière projetée est ou non réalisable dans un «délai raisonnable»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Cf. E/PC/T/C.II/PV.7, p. 21; cette proposition a été élaborée sur la base d'une idée néerlandaise (cf. ég. E/PC/T/C.II/38, p. 9). D'emblée, les délégués présents à Londres se persuadent de son utilité, ce qui explique que la notion d'accord provisoire se trouve déjà dans le Rapport de Londres (E/PC/T/33, p. 12) et dans le premier projet de texte pour l'Accord général accepté à Genève (E/PC/T/TAC/PV.11, p. 35; E/PC/T/189).

<sup>2</sup> Ainsi le délégué américain (E/PC/T/C.II/PV.7, pp. 25-26). Malgré ces hésitations, les négociateurs de Londres allèrent encore plus loin en acceptant également certains arrangements préférentiels, notamment pour les pays en voie de développement qui devaient, contrairement aux accords provisoires, être des exceptions permanentes à la clause. De là surgirent, bien sûr, des difficultés accrues de différenciation (cf. E/PC/T/C.II/PV.12, pp. 15 et 30).

<sup>3</sup> Cf. les discussions à La Havane (E/CONF.2/C.3/SR.17, pp. 7-8) et le texte qui en est résulté (E/CONF.2/C.3/78). Cf. également H. Steinberger, op. cit. p. 188; R. Zimmer, op. cit. p. 97; E. Sauvignon, op. cit. p. 217.

<sup>4</sup> Ce paragraphe se lit ainsi: «à condition que... tout accord provisoire visé aux alinéas a et b comprenne un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union douanière ou de la zone de libre-échange»; cf. au sujet de cette notion en général: T. Flory, op. cit. pp. 92-93 et 155-157; H. Steinberger, op. cit. pp. 188-190; K.W. Dam, op. cit. pp. 282-283; F. Jaeger, op. cit. pp. 201-203 et 251-252; R. Zimmer, op. cit. pp. 97-101; J.H. Jackson, op. cit. pp. 603-607.

Cette exigence du paragraphe 5c ne concerne expressément que les «accords provisoires». En pratique toutefois, elle est devenue une exigence de principe dans l'histoire de l'intégration économique. En effet, tous les accords créant une zone de libre-échange ou une union douanière présentés au GATT sont passés par un stade provisoire; aucun n'a vraiment créé une zone ou une union parfaite du jour au lendemain<sup>1</sup>. C'est la raison pour laquelle on peut dire que le paragraphe 5c est effectivement une exigence supplémentaire à la formation des unions douanières et des zones de libre-échange, exigence bien entendu propre au GATT.

Dans le contexte de l'application de cette disposition, les Parties Contractantes du GATT se sont vues confrontées à deux difficultés principales: d'abord celle de l'interprétation de la notion de «délai raisonnable», ensuite celle de la précision des termes «plan» et «programme». Mais avant de traiter de ces deux questions, tentons de cerner de plus près le concept même d'«accord provisoire».

### A) *La notion d'«accord provisoire»*

Définir la notion d'«accord provisoire» revient à établir la différence entre celui-ci et un accord définitif. Selon la portée, restrictive ou large, que l'on confère à ce dernier concept, l'éventail des accords pouvant être considérés comme provisoires aux termes de l'article XXIV paragraphe 5c GATT s'élargit ou se rétrécit.

1) Un accord doit remplir trois conditions cumulatives pour pouvoir être qualifié d'accord définitif si l'on suit la conception restrictive. Premièrement, il faut qu'il prévoie la suppression immédiate des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives. Immédiate, c'est-à-dire dès l'entrée en vigueur de l'accord: point de place donc pour une période transitoire. Deuxièmement, cette suppression doit être totale, le tarif zéro étant établi tout de suite. Là encore, point de place pour une période transitoire. Troisièmement, tous les produits bénéficiant du libre-échange doivent en principe être soumis aussitôt à la suppression des droits de douane et des réglementations restrictives<sup>2</sup>. Selon cette manière de voir les choses, dès qu'il y a élimination progressive, l'accord doit être considéré comme provisoire.

<sup>1</sup> L'accord CARIFTA semble être l'exception qui confirme la règle (IBDD, Supp. 18, p. 141, N° 7) encore que cet accord n'ait été présenté au GATT que trois ans après son entrée en vigueur (cf. *ibid.* N° 4).

S'il n'y a pas démobilitation tarifaire immédiate, les restrictions quantitatives sont en revanche parfois interdites d'emblée, avec certaines exceptions (art. 30 ss CEE; art. 13 Accord Suisse/CEE). (L'art. 10 AELE ne fait qu'interdire l'introduction de nouvelles restrictions quantitatives; elles ne sont pas éliminées immédiatement.)

<sup>2</sup> Il s'agit là d'un principe: des exceptions, notamment pour les produits sensibles, peuvent bien sûr être admises.

2) Si on suit une conception large, l'accord définitif sera également caractérisé par trois critères. Par rapport à l'«accord provisoire», sera définitif tout accord comprenant des dispositions fixes qui permettent aux Parties Contractantes de s'assurer que la suppression totale des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives pour tous les produits qui sont couverts par l'union douanière ou la zone de libre-échange est possible et voulue. Ensuite, dans cette conception plus large, il suffit que l'accord en question soit complet, c'est-à-dire qu'il prévoie immédiatement l'application des dispositions qui sont appelées à régir l'union douanière ou la zone de libre-échange durant toute son existence. Conséquence logique et en même temps troisième point: dès que l'accord contient également, outre les dispositions qui prévoient le démantèlement tarifaire progressif, les règles définitives qui gouverneront les relations des partenaires lorsque la démobilisation sera totale, on se trouve en face d'un accord définitif avec période transitoire, et non pas d'un accord provisoire puisque la convention en question contient toutes les dispositions nécessaires et suffisantes à son bon fonctionnement.

Ces deux conceptions ont trouvé un écho auprès des parties contractantes. A notre avis cependant, il faut donner une nette préférence à la première qui, seule, paraît pouvoir être juridiquement justifiée<sup>1</sup>.

1) Parmi les raisons qui militent en faveur de cette thèse, on peut d'abord citer un argument logique fondé sur l'effet utile de la disposition du paragraphe 5c. Le but de cette disposition est d'empêcher que les accords provisoires ne soient utilisés comme moyen de détourner l'interdiction des accords préférentiels. C'est la raison pour laquelle les notions de «plan», «programme», «délai raisonnable», doivent forcément s'appliquer aux accords qui établissent une libération progressive des entraves, et cela quand bien même ces derniers indiqueraient la date où le libre-échange interne serait complètement réalisé<sup>2</sup> et contiendraient toutes les dispositions nécessaires et suffisantes pour régir les rapports entre les parties une fois l'élimination des entraves au commerce devenue réalité. Si tel n'était pas le cas, cela équivaldrait à vider cette disposition de toute utilité. En effet, les exigences du paragraphe 5c ne s'adressent qu'aux

<sup>1</sup> Pratiquement, nous ne voyons à l'appui de la conception large de la notion d'«accord définitif» qu'un argument d'ordre terminologique. En effet, si un accord contient toutes les dispositions utiles et nécessaires et qu'il n'est, de ce fait, pas destiné à être ultérieurement remplacé par un autre accord, il pourrait ne pas être considéré comme «accord provisoire». Toutefois, c'est là une justification quelque peu spéieuse. D'ailleurs, si l'on en juge par la définition de la notion d'«accord provisoire» que le délégué chilien avait proposé d'introduire après les termes «à la formation d'une union douanière» lors de la 2<sup>e</sup> session de la Commission préparatoire de la Conférence sur le Commerce et l'Emploi (cf. E/PC/T/W/175), il ne fait pas de doute que ne peut être définitif que l'accord «qui au début effectif de l'union douanière (...) se caractérise par la suppression totale des droits de douane».

<sup>2</sup> Contra P. Bratschi, «Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT)», Zurich, 1973, Schulthess, p. 87, qui considère que dans ce cas l'accord est définitif.

accords provisoires visant la création d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange et non pas aux autres accords préférentiels, comme les Parties Contractantes l'ont relevé à plusieurs reprises<sup>1</sup>. Invoquer l'application du paragraphe 5c est donc exclu pour les accords préférentiels prohibés; si on l'écartait également dans les cas où les Parties Contractantes se trouvent devant des dispositions transitoires d'accords portant création d'un espace économique unifié, que resterait-il?

2) Ensuite, on peut avancer un raisonnement d'ordre terminologique: Comme l'a très pertinemment fait remarquer le représentant du Royaume-Uni<sup>2</sup>, «accord provisoire» ne veut certainement pas dire que cet accord ne puisse être définitif, mieux encore, qu'il doive être incomplet, que ses dispositions ne suffisent pas pour mettre en place l'union douanière ou la zone de libre-échange projetée, car alors on se trouverait confronté à un accord préférentiel prohibé. Dans l'esprit du GATT, les mots «accord provisoire» signifient simplement que le stade définitif de l'intégration économique ne doit pas être atteint immédiatement, mais qu'il peut être réalisé au cours d'une période transitoire pendant laquelle les démantèlements successifs tendent vers l'élimination totale des entraves aux échanges.

3) Cette approche est confirmée par une interprétation historique fondée sur l'intention des législateurs. Nous l'avons vu, le délégué français voulait uniquement faciliter la création d'espaces économiques unifiés. A son avis, les mots «accords provisoires», en anglais «interim agreements» ou même «provisional agreements»<sup>3</sup>, s'appliquent à des accords qui peuvent déjà être définitifs et non sujets à adaptation ultérieure, mais qui simplement établissent une intégration économique au terme d'une période transitoire<sup>4</sup>.

4) Enfin, nous pouvons encore fonder notre thèse sur la pratique du GATT en la matière. Au cours de l'examen de l'accord établissant la zone de libre-échange des Caraïbes, les Parties Contractantes ont expressément constaté que l'accord constituait déjà un espace économique unifié à l'intérieur duquel l'élimination des entraves pour l'essentiel des échanges était un fait accompli. Elles n'ont alors pas jugé bon de passer cet accord au crible des trois exigences du paragraphe 5c<sup>5</sup>. Cet exemple n'est pas unique. En effet, chaque fois que des

<sup>1</sup> Ainsi, lors de l'examen des accords de la CEE avec le Maroc et la Tunisie (IBDD, Supp. 18, pp. 167 ss), avec Israël (ibid. pp. 175 ss), avec l'Espagne (ibid. pp. 185 ss), pour ne citer que certains exemples.

<sup>2</sup> IBDD, Supp. 14, p. 134, N° 24.

<sup>3</sup> Terme employé au cours de l'examen CEE/Malte (cf. IBDD, Supp. 18, p. 98, N° 5).

<sup>4</sup> Ainsi, semble-t-il, certains membres du GATT (cf. IBDD, Supp. 18, p. 177, N° 16).

<sup>5</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, p. 141, N° 16.

accords ne contiennent pas de référence à une période transitoire, l'examen sous l'angle du paragraphe 5c de l'article XXIV est jugé superflu par les Parties Contractantes<sup>1</sup>.

Ces différents arguments devraient suffire pour étayer notre thèse. Ainsi la notion d'«accord provisoire» recouvre tout accord ayant pour but de créer une union douanière ou une zone de libre-échange conformes aux critères du GATT sans prévoir une suppression immédiate et totale des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives.

## B) *La notion de «délai raisonnable»*

Jamais les Parties Contractantes n'ont quantifié la notion de «délai raisonnable»<sup>2</sup>. Sur la base de la jurisprudence, il n'est donc pas possible d'indiquer avec précision, et d'une manière générale, le nombre d'années que recouvre le terme «raisonnable». Celle-ci néanmoins fournit un certain nombre d'indications utiles. Ainsi, en 1949, les Parties Contractantes décidaient «de ne pas maintenir la critique formulée au sujet de cette période de dix ans», qu'elles jugeaient par conséquent raisonnable<sup>3</sup>. Quelques années plus tard, elles prenaient acte de la participation du Nicaragua à la zone de libre-échange de l'Amérique Centrale et de sa détermination «de mener à bien l'établissement de la zone de libre-échange dans un délai de dix années»<sup>4</sup>. Ensuite, les Parties Contractantes furent confrontées avec la période de vingt-deux ans prévue dans l'accord d'association de la CEE avec la Grèce<sup>5</sup>, puis avec celle en réalité indéterminée de l'accord d'association de la Communauté avec la Turquie<sup>6</sup>. Ces deux périodes ont été critiquées avec véhémence, sans que pour autant soit prise de décision formelle. Enfin, lors de l'examen de l'accord de la CEE avec l'Espagne, où le délai peut également être considéré comme indéterminé<sup>7</sup> et de ceux de la CEE avec la Tunisie et le Maroc où les membres du groupe de travail se sont déclarés dans l'impossibilité de se prononcer<sup>8</sup>, la question de la

<sup>1</sup> Ainsi au cours de l'examen du second accord de Yaoundé (IBDD, Supp. 18, pp. 145 ss) ou lors de l'examen de la décision du Conseil de la CEE relative à l'association avec certains pays et territoires d'outre-mer (IBDD, Supp. 18, pp. 155 ss) où la conclusion du représentant de l'association, selon laquelle «il convient de constater que le processus de libre-échange (...) a été conduit à son achèvement (...)» (cf. *ibid.* p. 156, N° 6 in fine) n'a pas été mise en doute par le groupe de travail.

<sup>2</sup> La proposition sud-africaine d'établir, dans les textes déjà, une durée limite de cinq, dix ou quinze ans, ne fut pas retenue par les négociateurs (cf. E/PC/T/C.II/38, p. 10 et E/PC/T/C.6/34, p. 4, proposition reprise par le Liban).

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Vol. II, p. 195, N° 18, opinion émise au cours de l'examen de l'accord entre l'Union Sud-Africaine et la Rhodésie du Sud.

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 5, p. 30.

<sup>5</sup> Cf. IBDD, Supp. 11, pp. 156 ss et not. 157, N° 6 et 7.

<sup>6</sup> Cf. IBDD, Supp. 13, pp. 61 ss et not. 63, N° 8.

<sup>7</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, pp. 180 ss et not. 186, N° 17 et 187, N° 20.

<sup>8</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, pp. 162 ss et not. p. 168, N° 18.

détermination du «délai raisonnable» a de nouveau été soulevée sans que les Parties Contractantes précisent cette notion.

L'attitude générale des Parties Contractantes est toutefois, semble-t-il, assez tolérante. Les cas concrets que nous avons rappelés montrent qu'elles considèrent une période de dix ans comme raisonnable, encore que leur appréciation dépende des caractéristiques de l'économie et du stade de développement des pays intéressés. Une période de dix ans a été considérée comme raisonnable pour des accords auxquels étaient partie le Nicaragua, l'Afrique du Sud, la Rhodésie. Il est à supposer que pour des pays hautement industrialisés, les Parties Contractantes eussent été plus exigeantes; au contraire, à l'égard de pays à faible développement économique, elles auraient peut-être été plus clémentes.

Quoi qu'il en soit, on ne saurait, à notre avis, considérer qu'un accord prévoyant une période indéfinie ou indéterminée soit compatible avec la notion de «délai raisonnable»<sup>1</sup>. En effet, comme certaines Parties Contractantes l'ont fait remarquer à juste titre, on ne pourrait juger dans cette hypothèse si l'accord s'applique à «l'essentiel des échanges», ni s'il y a effectivement un «plan et un programme»<sup>2</sup>.

### C) Les notions de «plan» et de «programme»

En corrélation étroite avec la notion de «délai raisonnable», les concepts de «plan» et «programme» ont également été interprétés généralement de façon assez extensive. Si l'on se réfère aux nombreux accords qui ont été examinés sous cet angle<sup>3</sup>, nous pouvons apporter les remarques suivantes:

1) Il n'y a pas de définition générale du «plan» et du «programme»: la portée et le contenu de ces termes doivent être envisagés selon les données économiques propres qui président à la conclusion de chaque accord, et selon le degré de développement des pays intéressés<sup>4</sup>. Voici donc un nouveau reflet du refus des Parties Contractantes de conférer un caractère général à l'une quelconque des décisions qu'elles prennent. Il faut également voir dans cette

<sup>1</sup> Cf. ainsi *T. Flory*, op. cit. p. 156; pour la jurisprudence cf. l'accord CEE/Israël, IBDD, Supp. 18 et not. p. 176, N° 14, p. 177, N° 16, où il est dit expressément «qu'il ne suffit pas d'un plan et d'un programme concernant la création d'une zone de libre-échange partiel assortis d'une déclaration générale exposant les intentions ultimes des parties». Cf. ég. IBDD, Supp. 18, pp. 186-187, N° 20, IBDD, Supp. 22, p. 48, N° 11. Contra: *H. Steinberger*, op. cit. p. 189.

<sup>2</sup> Ainsi IBDD, Supp. 18, pp. 173-174, N° 7; dans un sens analogue, *ibid.* p. 168, N° 17.

<sup>3</sup> Cf. les accords cités par *T. Flory*, op. cit. pp. 155-156; en plus, les accords plus récents suivants: CEE/Tunisie et Maroc (IBDD, Supp. 18, pp. 167-169), CEE/Israël (*ibid.* pp. 176-177); CEE/Espagne (*ibid.* pp. 185-187); CEE/Malte (IBDD, Supp. 19, pp. 99 et 100, N°s 8 et 10); CEE/Liban (IBDD, Supp. 22, pp. 47-48, N°s 10-12).

<sup>4</sup> Dans ce sens, IBDD, Vol. II, p. 32; IBDD, Supp. 18, p. 168, N° 17; *H. Steinberger*, op. cit. p. 189.

absence de définition générale du «plan» et du «programme» un souci des Parties Contractantes de se ménager toute latitude à l'endroit de l'article XXIV paragraphe 7c GATT qui leur permet de réviser leurs conclusions quant au «plan» et au «programme» lors de chaque modification substantielle de ceux-ci.

2) Dans un cas, les Parties Contractantes ont pu admettre que l'absence de «plan» et de «programme» n'était pas un obstacle dirimant à la conclusion d'un accord de libre-échange provisoire; elles se sont contentées d'inviter les deux gouvernements concernés «à prendre sérieusement en considération la possibilité de le faire dans les plus brefs délais possibles»<sup>1</sup>. Dans un autre, certains membres du groupe de travail ont émis l'avis que l'expression de la volonté politique qui se dégagait de l'accord en question devait être «considérée comme un acte de bonne foi» et que l'accord devait être examiné avec réalisme bien qu'il ne contienne ni «plan» ni «programme»<sup>2</sup>.

Mais certaines parties contractantes sont encore allées plus loin. Elles ont émis l'opinion qu'il ne fallait pas juger du «plan» et du «programme» d'un point de vue statique mais au contraire se placer dans une perspective dynamique. Elles pouvaient dès lors «donner un aval provisoire» aux Etats parties aux accords qui leur étaient soumis, confiantes dans le fait que leurs relations évolueraient d'une manière à se rapprocher toujours plus d'une zone de libre-échange<sup>3</sup>. Il ne faudrait cependant pas inférer de ces exemples que l'on puisse admettre comme suffisante au regard des exigences du paragraphe 5c une simple déclaration générale qui n'indiquerait que l'intention des parties de réaliser pleinement, dans une phase ultime, l'espace économique unifié projeté<sup>4</sup>.

La jurisprudence reste donc éminemment souple et souvent la frontière entre accords qui satisfont à l'exigence du «plan» et du «programme» et ceux qui n'y satisfont pas sera ténue.

3) La «jurisprudence» du GATT est, en revanche, sans équivoque sur un point. Elle exige que l'on puisse, en tout cas, déduire de tout accord créant un espace économique unifié que la mise en place d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange est réellement envisagée dans un délai qui puisse être jugé «raisonnable». De plus, il faut qu'au cours de cette période, une telle réalisation soit possible aux yeux des Parties Contractantes.

<sup>1</sup> Cf. l'Accord entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie (IBDD, Supp. 14, p. 127, N° 17) ainsi que les conclusions des Parties Contractantes du 5 avril 1966 (ibid. pp. 23-24).

<sup>2</sup> IBDD, Supp. 18, p. 174, N° 9.

<sup>3</sup> Cf. dans ce sens IBDD, Supp. 18, p. 174, N° 9 et IBDD, Supp. 18, p. 183, N° 10. Cette position est intéressante, car elle fait preuve de la part des Etats qui l'ont formulée d'une grande confiance dans le processus d'intégration économique, aussi imparfait qu'il puisse être.

<sup>4</sup> Dans ce sens, certains membres du GATT, (IBDD, Supp. 18, p. 177, N° 16). Cf. ég. IBDD, Supp. 22, p. 48, N° 11.

Toutefois, il n'est pas nécessaire que le «plan» et le «programme» soient très précis<sup>1</sup>, détaillés, que tout soit prévu<sup>2</sup>; il suffit en fait qu'ils permettent aux Parties Contractantes d'avoir une vue d'ensemble sur le développement à long terme probable de l'intégration économique projetée<sup>3</sup>. C'est pourquoi le «plan» et le «programme» devront néanmoins clairement fixer la date limite à laquelle le processus de libéralisation doit être achevé, une période indéterminée étant en principe inadmissible, comme nous l'avons démontré en examinant la notion de «délai raisonnable».

4) Il faut établir une distinction entre le «plan» et le «programme». La première de ces notions recouvre essentiellement une caractéristique temporelle. Le «plan» se réfère aux schémas de démobilisation tarifaire qui doivent être contenus dans tous les accords qui ont la prétention de créer un espace économique unifié compatible avec les exigences du GATT. Le concept de «programme» en revanche signifie plus qu'une simple indication temporelle: il se réfère aux données concrètes qui permettent aux Parties Contractantes d'apprécier la valeur effective des dispositions transitoires<sup>4</sup>. La notion de «programme» recouvre donc moins un schéma de démobilisation tarifaire que les mesures collatérales prises par les parties à un accord pour permettre la réalisation effective de l'espace économique unifié envisagé.

#### D) Synthèse

A titre de conclusion, relevons les trois principes qui semblent se détacher de l'analyse que nous venons de faire de la pratique des Parties Contractantes du GATT dans ce domaine:

<sup>1</sup> Une seule fois, les Parties Contractantes ont demandé un plan «précis» (Accord d'union douanière entre l'Union Sud-Africaine et la Rhodésie du Sud, IBDD, Vol. II, p. 32). Cet adjectif qualificatif figurait pourtant dans les textes de tous les projets jusqu'à ce qu'à La Havane la sous-commission mixte chargée de l'examen de l'article 44 le raie (cf. E/CONF.2/C.3/78). Si finalement il n'a pas été retenu, c'est que l'idée qu'il ne faut pas fixer des délais trop rigides à la formation des unions douanières a prévalu (E/CONF.2/C.3/SR.17, p. 8).

<sup>2</sup> Ainsi presque l'ensemble du groupe de travail chargé d'examiner l'accord Malte/CEE (cf. IBDD, Supp. 19, p. 100, N° 10: «un calendrier fondé sur l'évolution de la situation... est préférable à un programme précis et détaillé...» (cf. *ibid.* pp. 103-104, N° 23); dans ce sens déjà, cf. *T. Flory*, op. cit. p. 156. Cette manière de voir tient compte du fait que les négociateurs ont rejeté l'idée de fixer certains délais précis pour la formation des unions douanières. A titre d'exemple, on pourra comparer les textes actuels des paragraphes 5c, 7a et b de l'art. XXIV GATT avec les travaux préparatoires, et en particulier le projet de l'Accord général présenté à la 2<sup>e</sup> session à Genève (E/PC/T/189, Art. XXII).

<sup>3</sup> Ainsi IBDD, Supp. 14, pp. 115-116, N° 24. Il s'agit en quelque sorte de «dissiper toute incertitude quant à l'établissement final des zones de libre-échange et à leur permanence» (IBDD, Supp. 14, p. 108, N° 6); dans ce sens, les exigences du «plan» et du «programme» répondent bien aux soucis des négociateurs qui voulaient éviter qu'un accord provisoire ne reste provisoire éternellement.

<sup>4</sup> Ainsi *H. Steinberger*, op. cit. p. 189; *R. Zimmer*, op. cit. p. 99.

1) Les démantèlements successifs sont en principe admis par le GATT. Ils sont couverts par la notion d'«accord provisoire» à condition qu'ils ne restent pas fragmentaires. Ils doivent réaliser une suppression totale des entraves au commerce portant sur «l'essentiel des échanges», faute de quoi l'accord provisoire considéré doit être jugé comme un accord préférentiel prohibé, sauf dérogation expresse des Parties Contractantes.

2) Dès que la zone de libre-échange ou l'union douanière sont achevées, qu'il y a donc élimination totale des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives, mais seulement à ce moment-là, la référence aux notions de «plan», de «programme» et de «délai raisonnable» devient inutile et de ce fait, les impératifs du paragraphe 5c tombent.

3) Les exigences du «délai raisonnable», du «plan» et du «programme» sont à étudier de cas en cas, avec la tolérance et la libéralité coutumières au GATT. Si l'on peut admettre un plan et un programme souples, il faut cependant qu'ils soient exhaustifs: en effet, le but poursuivi est d'éviter que de simples accords préférentiels, prévoyant des réductions tarifaires successives, mais non une élimination totale des entraves aux échanges entre les membres, puissent être qualifiés d'accords d'intégration économique compatibles avec l'esprit et la philosophie générale du GATT<sup>1</sup>.

#### *Section 4. Le paragraphe 5 lettre b*

L'article XXIV paragraphe 5b prévoit que les droits de douane qui sont maintenus par les Etats membres d'une zone de libre-échange sur les produits en provenance d'Etats tiers ne pourront être plus élevés, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que celles qui étaient en vigueur<sup>2</sup> entre ces Etats avant la création de la zone ou la conclusion de l'accord provisoire<sup>3</sup>.

Cette exigence, dont les termes diffèrent quelque peu pour l'union douanière<sup>4</sup>, doit être replacée dans le contexte de l'objectif général du GATT qui

<sup>1</sup> Dans ce sens, *K.W. Dam*, op. cit. p. 282; *H. Steinberger*, op. cit. p. 188; *J.H. Jackson*, op. cit. p. 606; ce souci se retrouve à travers tous les travaux préparatoires. Cf. entre autres *E/PC/T/C.II/38*, p. 11; *E/PC/T/C.6/34*, pp. 4-5.

<sup>2</sup> L'interprétation des mots «en vigueur» donnée en 1962 par le Secrétaire exécutif (GATT/L/1919) n'a été ni formellement acceptée, ni rejetée par les Parties Contractantes; on est donc en droit de considérer qu'il faut tenir compte des droits effectivement appliqués pour faire les comparaisons sous-jacentes au paragraphe 5a et b de l'art. XXIV.

<sup>3</sup> D'une manière générale sur le paragraphe 5a et b: *K.W. Dam*, op. cit. pp. 287-290; *F. Jaeger*, op. cit. pp. 290-295; *T. Flory*, op. cit. pp. 93-96 et 160-162; plus spécifiquement sur la lettre b: *H. Steinberger*, op. cit. pp. 108 et 176; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 618-619. Cf. texte du paragraphe 5 à l'Annexe I.

<sup>4</sup> La lettre a du paragraphe 5 prévoit que les droits de douane appliqués par une union

est de promouvoir l'expansion des échanges commerciaux. Par cette disposition, il s'agit d'éviter que les bienfaits découlant – pour tous les Etats – de la libéralisation du commerce grâce aux concessions tarifaires et à leur consolidation ne soient annihilés par la création d'espaces économiques unifiés. Cette règle est l'expression de la volonté du GATT d'empêcher que par l'entremise des accords d'intégration économique les entraves au commerce mondial ne soient alourdies.

*A) Eléments de comparaison entre le paragraphe 5 lettre a  
et le paragraphe 5 lettre b et considérations générales*

Il a déjà été relevé que les exigences posées par le paragraphe 5 de l'article XXIV aux zones de libre-échange ne sont pas identiques à celles prescrites pour les unions douanières. Ceci s'explique par la structure différente de ces deux espaces économiques unifiés.

1) Destinataire et exigences distincts pour l'union et la zone

Dans le cas d'une zone de libre-échange, les obligations qui découlent du paragraphe 5 sont à la charge de chaque Etat membre pris individuellement et non pas à celle de la zone en tant qu'entité globale, car vis-à-vis de l'extérieur la zone de libre-échange ne se présente pas comme un tout. Dans le cas de l'union douanière en revanche, la situation est différente. L'union douanière constitue à l'égard des Etats tiers une unité; il est dès lors logique que les obligations quant aux droits de douane et autres réglementations commerciales soient remplies par l'union en tant que telle.

Cette différence de destinataires justifie que les exigences soient également distinctes. Ainsi le paragraphe 5 lettre a parle de l'«incidence générale» des nouveaux droits de douane «dans leur ensemble» établis par l'union douanière. Ce libellé est la conséquence du fait que l'union douanière instaure le plus souvent à ses frontières extérieures un tarif commun qui, pratiquement, sera la moyenne des divers tarifs nationaux. En fixant le tarif extérieur commun, les pays à tarif bas seront amenés à élever le leur, alors que les pays à haut tarif l'abaisseront. En d'autres termes, le GATT n'interdit donc pas, lors de la formation d'une union douanière, que certains pays annulent les concessions faites antérieurement. C'est pourquoi la présence de la disposition du paragraphe 6 de l'article XXIV est indispensable. Elle prévoit que lorsqu'une partie contrac-

douanière n'auront pas une *incidence générale plus élevée* et que les réglementations commerciales ne seront pas plus rigoureuses qu'avant la constitution de l'union.

Sur les questions ayant trait plus particulièrement à l'union douanière: IBDD, Supp. 6, pp. 77-79, N<sup>os</sup> 4-11; IBDD, Supp. 14, pp. 101-102, N<sup>o</sup> 5; IBDD, Supp. 12, p. 77, N<sup>o</sup> 6; H. Steinberger, op. cit. pp. 169-175; J.H. Jackson, op. cit. pp. 610-618; G. Jaenicke, AVR, op. cit. pp. 402-407; G. de Lacharrière, «L'examen», op. cit. pp. 627 ss; R. Zimmer, op. cit. pp. 92-96.

tante se propose de relever un droit dans le cadre de la création d'une union douanière, la procédure de renégociation des concessions tarifaires envisagée à l'article XXVIII GATT est de règle.

Une telle possibilité de renégociation n'est pas offerte aux pays membres d'une zone de libre-échange, le paragraphe 6 de l'article XXIV n'étant applicable qu'aux seules unions douanières. On peut en inférer que les Etats membres d'une zone de libre-échange ne sauraient décider un relèvement de droits aussi infime soit-il, sans enfreindre les dispositions de l'article XXIV paragraphe 5 lettre b<sup>1</sup>.

## 2) Cas des zones de libre-échange: exigence supplémentaire?

En réalité, le paragraphe 5 lettre b ne fait que rappeler aux pays membres d'une zone de libre-échange que les dispositions sur les concessions tarifaires<sup>2</sup>, leur consolidation<sup>3</sup> et leur «codification» par l'insertion de ces concessions dans des listes annexées à l'Accord général<sup>4</sup> leur restent applicables. Cette disposition, dont le but est de réglementer les effets indirects sur le détournement des échanges que la création d'une zone de libre-échange pourrait entraîner pour les Etats tiers<sup>5</sup> apparaît comme indispensable dans le système de l'Accord général. Sans elle, les Etats membres d'une zone de libre-échange pourraient en effet prétendre que le respect des articles XXVIII et XXVIII bis sur les modifications de listes et les négociations tarifaires ne peut leur être imposé en arguant qu'ils présentent un obstacle à la constitution d'une zone de libre-échange<sup>6</sup>. En effet, il ne faut pas oublier que la phrase liminaire du paragraphe 5 de l'article XXIV GATT prévoit expressément que «les dispositions du présent Accord ne feront pas obstacle... à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange».

Ainsi, le paragraphe 5b n'a directement aucune influence sur la notion de zone de libre-échange telle qu'elle est entendue dans la théorie classique<sup>7</sup>, ni même sur celle retenue par l'article XXIV paragraphe 8b GATT. Le fait de satisfaire au paragraphe 5b n'a aucun effet sur la création même d'une zone de libre-échange. C'est pourquoi, le paragraphe 5b n'est pas un critère supplémentaire au sens où nous l'avons entendu jusqu'ici, qui, aux yeux du GATT, permet de définir la zone au même titre que le critère de l'essentiel des

<sup>1</sup> Ainsi IBDD, Supp. 6, p. 97, N° 3; ég. *T. Flory*, op. cit. p. 95.

<sup>2</sup> Art. XXVIII bis GATT (cf. *T. Flory*, op. cit. pp. 60-62.)

<sup>3</sup> C'est l'art. XXVIII qui le prévoit.

<sup>4</sup> Ainsi, *T. Flory*, op. cit. p. 63. Cf. sur ces problèmes supra, Partie I, Chap. 2.

<sup>5</sup> Cf. *T. Flory*, op. cit. p. 94.

<sup>6</sup> Le même argument aurait d'ailleurs pu être invoqué par les Etats créant une union douanière en l'absence du paragraphe 5a.

<sup>7</sup> Contra le délégué américain lorsqu'il commentait le texte correspondant qu'il proposait pour l'union douanière (cf. E/PC/T/C.II/38, p. 8, E/PC/T/C.II/PV.7, p. 19).

échanges. Une zone peut donc, tout en étant valablement créée, être jugée comme non conforme à l'Accord général, les Etats n'ayant pas satisfait à l'obligation de la lettre b du paragraphe 5<sup>1</sup>.

Néanmoins le paragraphe 5b de l'article XXIV GATT entraîne un certain nombre de conséquences que l'on ne peut passer sous silence.

### *B) Analyse des obligations découlant du paragraphe 5 lettre b*

1) Jetons d'abord un coup d'œil sur les travaux préparatoires. Dans l'avant-projet américain discuté à Londres la condition de ne pas élever les entraves au commerce des Etats tiers se trouvait déjà mentionnée à la suite de la dérogation en faveur des unions douanières. Elle se trouve ensuite également citée dans tous les textes subséquents, sans modification notoire<sup>2</sup>. Par volonté de parallélisme, elle figure encore, aménagée il est vrai, pour tenir compte des particularités de la zone de libre-échange, dans les premiers textes qui en traitent<sup>3</sup>. Il s'agit donc d'une condition qui est apparue d'emblée comme un pendant essentiel à la dérogation de droit dont devaient jouir les espaces économiques unifiés.

2) Le paragraphe 5 lettre b de l'article XXIV GATT statue que les droits de douane qui sont maintenus par les pays qui participent à une zone de libre-échange pour leur commerce avec les Etats tiers ne doivent pas être relevés à l'occasion de la création de la zone. De plus, il requiert que «les autres réglementations commerciales (ne soient pas) plus rigoureuses» qu'elles ne l'étaient avant la constitution de la zone. Sous l'appellation «les autres réglementations commerciales», l'Accord général vise non seulement les diverses procédures douanières, les exigences en matière technique, les contrôles et restrictions administratives de toutes sortes, mais encore les restrictions quantitatives.

Une telle position se justifie non seulement pour les unions douanières<sup>4</sup>, mais également pour les zones de libre-échange. En effet, bien que l'Accord général interdise par principe les restrictions quantitatives sauf dans des circonstances exceptionnelles, celles-ci subsistent en pratique dans bien des cas. Or, si l'on suivait l'interprétation restrictive des membres du groupe de travail chargé

<sup>1</sup> Ainsi un membre du GATT (IBDD, Supp. 18, p. 142, N° 8).

<sup>2</sup> Par exemple dans le Rapport de Londres (E/PC/T/33, p. 37), dans celui de Genève (E/PC/T/186) et finalement dans le texte de la Charte de La Havane (E/CONF.2/78 ou ICITO/1/4).

<sup>3</sup> Ainsi le projet de la délégation française (E/CONF.2/C.3/11/Add. 1).

<sup>4</sup> Telle a été l'opinion défendue par les six pays membres de la CEE (IBDD, Supp. 6, pp. 83-84, N° 3). Par là, ces pays légitimaient l'uniformisation de la gestion des systèmes contingentaires des différents pays. D'un point de vue pratique, l'institution de contingents communs pour toute l'union douanière peut s'avérer d'une importance capitale, d'ailleurs parfaitement en accord avec le paragr. 5a qui défend seulement que l'incidence globale de ces réglementations soit plus élevée après la création de l'union qu'avant (dans ce sens cf. F. Jaeger, op. cit. pp. 301 ss; T. Flory, op. cit. pp. 116-118; de même, mais avec d'autres arguments, J.H. Jackson, op. cit. p. 617.)

d'examiner le Traité de Rome<sup>1</sup>, on devrait également s'en inspirer à l'égard des zones de libre-échange puisque le paragraphe 5b se lit de la même manière que le paragraphe 5a. Pour les pays membres de la zone de libre-échange, cela signifierait alors que les restrictions quantitatives résiduelles pourraient être plus rigoureuses après la formation de la zone qu'auparavant.

Cela, bien évidemment, ne répondrait pas à l'esprit de l'Accord général. En effet, comme les restrictions quantitatives doivent être éliminées par principe<sup>2</sup> et ce, le plus rapidement possible, à l'égard de toutes les parties du GATT, il eût été illogique que les restrictions résiduelles et celles qui restent autorisées, notamment pour pallier le déséquilibre de la balance des paiements, ne soient pas soumises dans une zone, à l'exigence du paragraphe 5b. Cette conclusion, à laquelle nous parvenons pour les zones de libre-échange, est également valable pour les unions douanières puisque le libellé des deux lettres a et b du paragraphe 5 est identique en cette matière.

3) Il découle en bonne doctrine de l'interdiction du relèvement des droits de douane imposée à chacun des Etats membres de la zone que ceux-ci ne sauraient relever aucune position tarifaire consolidée à l'occasion de la création d'une zone de libre-échange<sup>3</sup>. Cela reste vrai même si les Etats concernés pouvaient prouver qu'un éventuel relèvement des droits de douane n'aurait aucune incidence générale sur l'ensemble du courant des échanges. En effet, la zone de libre-échange ne connaît pas de tarif extérieur commun et le paragraphe 6 de l'article XXIV ne prévoit des renégociations en cas de relèvements de droits que pour les unions douanières<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 6, p. 84, N° 5. De l'avis de la plupart des membres du sous-groupe de travail, le terme «réglementation» «n'englobe pas les restrictions quantitatives appliquées en vue de protéger la balance des paiements.» Selon eux, ce terme «est toujours employé pour viser des questions telles que les procédures douanières, les exigences en matière de classement selon la qualité, et de commercialisation des produits, ainsi que les contrôles similaires qui sont ordinairement exercés dans le domaine des échanges internationaux». Dans leur argumentation, les membres du sous-groupe ajoutèrent que dans le paragr. 8a i, où l'on se réfère spécifiquement aux restrictions quantitatives, l'Accord général ajoute le terme «restrictives» à celui de «réglementations», ce qui n'est pas le cas du paragr. 5a. Une telle interprétation ne résiste toutefois ni à une approche logique ni téléologique de cette disposition. (Cf. dans ce sens *F. Jaeger*, op. cit. p. 302, note 11 et pp. 248-249.)

<sup>2</sup> Les articles XI ss GATT, comme toutes les dispositions de l'Accord général, restent applicables aux zones de libre-échange si elles ne font pas obstacle à leur création (art. XXIV, paragr. 5, al. 1) ainsi que l'ont d'ailleurs relevé la plupart des membres du sous-groupe chargé d'examiner la question des restrictions quantitatives dans le Traité de Rome (IBDD, Supp. 6, pp. 82-88 et not. p. 84, N° 4).

<sup>3</sup> Ainsi un membre du sous-groupe chargé d'examiner l'association CEE/PTOM (IBDD, Supp. 6, p. 97, N° 3). Lorsque la Nouvelle-Zélande avait relevé les droits sur deux produits pour atteindre le niveau de l'Australie, cette procédure fut fortement critiquée sur le plan des principes, même si en l'occurrence des membres du groupe de travail la comprenaient (cf. IBDD, Supp. 14, p. 125, N° 12).

<sup>4</sup> «Si, en remplissant les conditions énoncées à l'alinéa a du paragraphe 5, une partie contractante se propose de relever un droit d'une manière incompatible avec les dispositions de l'art. II, la procédure prévue à l'art. XXVIII sera applicable. Dans la détermination des compen-

4) On peut néanmoins se demander si cette analyse doit être menée jusque dans ses conclusions ultimes. Car, comme on doit le constater, il est inévitable que dans une zone de libre-échange s'opère, en tout cas de facto par le jeu des nécessités économiques, une certaine harmonisation des tarifs douaniers entre les membres. Preuve en est le fait que diverses tendances harmonisatrices, dans le domaine de la législation ou de la politique économique notamment, se rencontrent presque obligatoirement dans une zone<sup>1</sup>. Dès lors, nous retiendrons deux atténuations au principe énoncé sous point 3 :

- une certaine harmonisation des tarifs douaniers est possible au regard du paragraphe 5b à condition qu'elle se fasse sur la base du tarif extérieur le plus bas<sup>2</sup>;

- les pays membres de la zone de libre-échange conservent la faculté de renégocier leurs listes de concessions conformément à l'article XXVIII paragraphe 4 GATT<sup>3</sup>.

Malgré ces deux atténuations, il ne fait pas de doute que l'obligation imposée aux Etats membres d'une zone de ne relever aucun droit à l'occasion de sa constitution est une règle plus stricte que celle imposée aux unions douanières dont les Etats peuvent, à l'occasion de la fixation du tarif extérieur commun, rehausser certains droits de douane, à condition que ceux-ci ne soient pas «dans leur ensemble» plus élevés qu'auparavant<sup>4</sup>.

5) Comme pour compenser cette rigueur dans les textes, le GATT a plutôt établi une jurisprudence large.

Nous constatons ainsi que les dispositions des lettres a et b du paragraphe 5 sont souvent examinées par les membres des groupes de travail en corrélation avec le paragraphe 4, dont elles semblent être l'expression juridique. Ainsi, dans leurs commentaires, les parties contractantes associent parfois les deux dispositions<sup>5</sup>. Plus encore que pour l'interprétation des autres paragraphes de l'article XXIV, le paragraphe 4 a trouvé ici sa raison d'être<sup>6</sup>. Les parties

sations, il sera dûment tenu compte de la compensation qui résulterait déjà des réductions apportées au droit correspondant des autres territoires constitutifs de l'union» (art. XXIV, paragr. 6; c'est nous qui soulignons). Dans ce sens, cf. entre autres, *H. Steinberger*, op. cit. p. 176 et note 734. Contra, semble-t-il, *J.H. Jackson*, op. cit. p. 218, où il mentionne la possibilité de négociation compensatoire au titre du paragraphe 6 après la création d'«unions douanières et de zones de libre-échange».

<sup>1</sup> Cf. ainsi, pour ce qui s'est passé dans l'AELE, not. *E. Roethlisberger*, op. cit. pp. 194-195.

<sup>2</sup> Dans ce sens: *F. Jaeger*, op. cit. p. 299.

<sup>3</sup> Dans ce sens cf. *J.H. Jackson*, op. cit. p. 619.

<sup>4</sup> Dans ce sens, un membre du groupe de travail chargé d'examiner l'Accord entre la CEE et la Norvège (IBDD, Supp. 21, p. 99, N° 26).

<sup>5</sup> Cf. pour la pratique récente entre autres: IBDD, Supp. 18, p. 142, N° 8; ibid. p. 144, N° 13; l'examen du paragraphe 5b est inclus par certains groupes de travail dans la partie du rapport où l'on s'attache au paragr. 4: ainsi IBDD, Supp. 18, p. 166, N° 12; cf. ég. IBDD, Supp. 18, p. 192, N° 9.

<sup>6</sup> Ainsi *G. Jaenicke*: AVR, op. cit. pp. 403-404 et 407; cf. également *R. Zimmer*: op. cit.

contractantes lient ainsi le paragraphe 4 au paragraphe 5b dans le but d'éviter que l'effet de détournement des échanges engendré par une intégration économique ne soit plus grand que l'effet de création de ceux-ci. Pour la majorité de ses membres, ce sont donc à nouveau les effets économiques des zones de libre-échange qu'il faut considérer avant tout. Le but de l'examen est moins de discuter sa compatibilité juridique avec le principe du paragraphe 5b que de déterminer si, dans ses effets probables, la zone de libre-échange ne porte pas préjudice à tout le système du GATT<sup>1</sup>. Les Parties Contractantes admettent en général que cette exigence de création des échanges a des chances d'être satisfaite si d'une part la suppression des entraves se fait pour l'essentiel des échanges commerciaux (art. XXIV paragraphe 8) et si de l'autre la constitution de la zone n'a pas pour objet de renforcer les obstacles tarifaires ou non tarifaires à l'égard des pays tiers.

Une telle façon synthétique et générale d'apprécier la portée du paragraphe 5b n'empêche toutefois pas les parties contractantes de reprendre, dans les cas flagrants où elles constatent un relèvement des droits de douane ou des autres réglementations commerciales, une critique bien plus spécifique, qui se fonde alors davantage sur la lettre de cette disposition<sup>2</sup>. Mais même dans ce cas les parties contractantes justifieront leur critique du projet d'harmonisation de règlements douaniers sous l'angle de l'atteinte que celui-ci peut apporter à leur courant d'échanges.

Dans la pratique le GATT se contente alors de voir satisfaite l'exigence économique qui ressort de ce paragraphe, en liaison avec le paragraphe 4 de l'article XXIV. Une telle attitude s'explique d'autant mieux si l'on admet la démonstration de *J. Viner* qui indique qu'un espace économique unifié peut entraîner des restrictions au commerce des Etats non membres, même si les entraves au commerce ne sont pas plus restrictives qu'elles ne l'étaient avant sa formation<sup>3</sup>.

6) Un des problèmes majeurs qui se posent aux zones de libre-échange, et notamment dans le contexte de l'examen de leur compatibilité avec le paragraphe 5b de l'article XXIV<sup>4</sup> est celui des règles d'origine. La fonction de

p. 92, qui dit du paragraphe 5b qu'il est «die konkrete Ausgestaltung der Grundsatzbestimmung der Ziffer 4».

<sup>1</sup> Mais comme ces effets sont toujours difficiles à apprécier, les Parties Contractantes se contentent souvent d'exprimer leur crainte (on ne peut parler de certitude) que l'effet «trade diversion» ne l'emporte sur l'effet «trade creation». A titre d'exemple, voir plus particulièrement IBDD, Supp. 6, p. 108, N° 37; IBDD, Supp. 14, p. 115, N° 22; *ibid.* p. 129 dans l'exposé du délégué de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande au GATT; IBDD, Supp. 18, p. 164, N° 9.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 19, pp. 107-108, N°s 11, 13 et 14.

<sup>3</sup> *J. Viner*, *op. cit.* pp. 48-49.

<sup>4</sup> Accessoirement, les règles d'origine jouent également un rôle dans le contexte du paragraphe 8b de l'art. XXIV. Pour une illustration pratique, cf. ci-dessous Titre 2, Chap. 3, section 5.

ces règles nécessaires pour les zones de libre-échange est d'empêcher les détournements de trafic. En effet, dans cet espace économique unifié, chaque Etat membre maintient ses propres tarifs douaniers et conserve la faculté de conclure les arrangements commerciaux qu'il désire avec les Etats tiers. Or, sans règles d'origine, les produits étrangers pénétreraient dans la zone par le pays qui connaît le plus bas tarif douanier et seraient ensuite mis au bénéfice d'une libre circulation dans la zone. Cela entraînerait, bien entendu, des distorsions aux courants d'échanges habituels. Les règles d'origine permettent de pallier cette difficulté en ne faisant profiter du libre-échange que les produits qui satisfont aux critères élaborés par l'accord en question<sup>1</sup>. Dans la pratique, les problèmes soulevés par les règles d'origine lors de l'examen par le GATT des zones de libre-échange ont souvent entraîné des discussions longues et ardues<sup>2</sup>. Nous le verrons en examinant de manière plus approfondie certaines zones de libre-échange entre pays industrialisés. Nous pouvons nous dispenser d'étudier ici les différentes questions qui touchent au problème de l'origine des produits, que ces questions soient liées à la réglementation générale du commerce prévue par le GATT et plus particulièrement par son article IX<sup>3</sup>, ou qu'elles soient plus spécifiques à différentes zones de libre-échange telles l'AELE<sup>4</sup> ou les zones bilatérales des pays membres de l'AELE avec la CEE<sup>5</sup>. Ce qui nous intéresse

<sup>1</sup> Cf. *Ch. Querner*, « Les règles d'origine sont-elles plus qu'une exigence administrative ? », in *EFTA-Bulletin*, Vol. XVI, N° 7 (sept.-oct. 1975), pp. 4 ss.

<sup>2</sup> Ainsi, lors de l'analyse de la Convention de Stockholm (IBDD, Supp. 9, pp. 74-75, Nos 6-10) et surtout au cours de l'examen des accords entre les pays membres de l'AELE et la CEE (IBDD, Supp. 20, pp. 168-172, Nos 22-29; *ibid.* pp. 182-186, Nos 26-33; *ibid.* pp. 195-199, Nos 23-30; *ibid.* pp. 209-213, Nos 24-31; *ibid.* pp. 223-227, Nos 26-33). Dans le contexte précis de ces accords, il est intéressant de relever que les Etats-Unis ont fortement critiqué les règles d'origine, leur reprochant d'être beaucoup trop complexes et rigoureuses, de contraindre les importateurs à des démarches administratives extrêmement fastidieuses, bref de viser non à empêcher les détournements de trafic – ceux-ci seraient de toute manière faibles vu les différences minimales des droits de douane appliqués dans les différents pays – mais à créer de nouvelles barrières aux échanges. (Cf. à titre d'exemple leur argumentation lors de l'examen de l'accord entre la Suisse et la CEE, IBDD, Supp. 20, pp. 223-225, Nos 26 et 27, reprise lors des autres examens; cf. également nos développements ultérieurs, Titre 2, Chap. 3, section 5 de cette partie.)

Les groupes de travail n'ont pu parvenir à des conclusions unanimes. Les Etats-Unis, soutenus par d'autres parties contractantes, ont demandé la création d'un groupe de travail ad hoc chargé de l'examen des règles d'origine (cf. GATT/L/3992; GATT/C/M/92). Cela a été refusé par les autres parties. Les USA ont alors engagé des consultations au titre de l'article XXII GATT. Celles-ci ont duré plus de deux ans, sans résultat tangible, chaque partie couchant sur ses positions. Après cinq réunions, les Etats-Unis ont renoncé à poursuivre le débat dans ce cadre. Ils ont toutefois soulevé à nouveau le problème dans le contexte des négociations commerciales du Tokyo-Round.

<sup>3</sup> Cf. à ce sujet *J.H. Jackson*, *op. cit.* pp. 464-469.

<sup>4</sup> Cf. *S.A. Green, K.W.B. Gabriel et F.T. Hallett*, « Les règles d'origine », Genève 1971 (éd. révisée), AELE; *E. Roethlisberger*, *op. cit.* pp. 32-34; *infra*, Titre 2, Chap. 3, section 5.

<sup>5</sup> Protocole 3 des différents accords de libre-échange. Pour la Suisse, ROLF, 1972, pp. 3239 ss; *EFTA-Bulletin*, Vol. XIII, N° 8 (nov. 1972); *H. Brunner*, « Ursprungsregeln im europäischen Freihandelsraum », in *AW 32* (1977) Heft 1, pp. 55 ss; le même, « Les règles d'origine dans l'accord de libre-échange conclu entre la Suisse et la CEE », in *EFTA-Bulletin*, Vol. XIV,

pour notre recherche est de remarquer que l'Accord général ne fixe pas de normes objectives pour l'établissement des règles d'origine. Celles-ci peuvent être librement conçues par les pays membres d'une zone dans les limites des paragraphes 5b et 8b, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas avoir pour conséquence de rendre les réglementations commerciales plus rigoureuses qu'elles ne l'étaient avant la création de la zone<sup>1</sup> ou d'empêcher une libération pour «l'essentiel des échanges» conformément au paragraphe 8b.

### C) Synthèse

De l'analyse à laquelle nous venons de procéder nous retiendrons trois points principaux pour nous guider dans l'interprétation du paragraphe 5b.

1) Comme lorsque l'on passe un accord au crible des autres exigences du GATT, aucune généralisation n'est possible ici. Il faut au contraire considérer tout accord comme un cas particulier. Chacun en effet, peut présenter des règles spécifiques ayant une influence sur sa compatibilité avec le paragraphe 5b.

2) Pour apprécier le paragraphe 5b, il faut considérer l'ensemble des dispositions relatives à l'établissement d'un accord de libre-échange, en comparant les éléments susceptibles de permettre une meilleure libération du commerce avec ceux qui paraissent négatifs. Dans cette appréciation globale plusieurs facteurs peuvent entrer en ligne de compte: le stade de développement des partenaires, le plan de démobilisation, les règles d'origine plus ou moins souples, etc...

3) Il est admis par le GATT que si les exigences de la libération pour «l'essentiel des échanges commerciaux» et de l'existence du «plan» de démobilisation tarifaire et du «programme» sont remplies, l'intégration régionale peut avoir un effet général bénéfique sur les échanges des Etats membres avec les pays tiers<sup>2</sup>. Or, en confrontant un accord créant une zone avec le paragraphe 5b, c'est justement cet effet général que l'on doit apprécier. Celui-ci doit l'être globalement et requiert des Parties Contractantes un jugement souvent subjectif

N° 2 (mars 1973), pp. 3 ss; Message CEE, op. cit. pp. 679-681; *J. Thalmann*, «Das Schweizer EWG-Handbuch», Frauenfeld, 1972 (Huber), not. pp. 140 ss; «Les nouvelles règles d'origine de l'AELE», in EFTA-Bulletin, Vol. XIV, N° 3 (avril 1973); *H. Schulz*, «Ursprungsregelung der Freihandelsabkommen EWG-EFTA-Staaten», 3<sup>e</sup> éd., Berlin, 1976 (Purschke et Hensel); *R. Senti*, «Diskriminierungseffekt der Ursprungsregelung EFTA-EWG», in AW 29 (1974), Heft 1, pp. 40-57.

<sup>1</sup> C'est principalement sous cet angle que les règles d'origine des accords bilatéraux entre les membres de l'AELE et la CEE ont été critiquées au GATT (Cf. IBDD, Supp. 20, p. 170, N° 25; ibid. pp. 183-184, N° 29; ibid. p. 197, N° 26; ibid. p. 211, N° 27; ibid. p. 225, N° 29; IBDD, Supp. 21, p. 89, N° 21). Cf. également p. 92, note 2.

<sup>2</sup> Ainsi, certaines parties contractantes, IBDD, Supp. 23, p. 66, N° 10; ibid. p. 73, N° 11; contra une partie contractante, IBDD, Supp. 21, pp. 93-94, N° 10.

sur l'incidence générale d'une zone déterminée sur les échanges commerciaux<sup>1</sup>. Si celle-ci a plutôt un effet de renforcement des obstacles au commerce, elle ne satisfait ni au paragraphe 5b, ni au paragraphe 4 de l'article XXIV; si au contraire son effet de création des courants d'échanges est plus important, on admettra qu'elle remplit les conditions de ces deux paragraphes.

\* \* \*

Trois principes généraux doivent nous guider dans l'interprétation de toute disposition de l'article XXIV GATT:

- Le GATT procède toujours de manière empirique. Il se refuse à adopter des décisions qui pourraient avoir une valeur générale et qui risqueraient de lier les Parties Contractantes pour l'avenir.

- L'examen auquel les Parties Contractantes soumettent un accord créant un espace économique unifié doit se faire globalement. Son but est d'assurer, dans un cas concret, la suprématie de l'effet créateur des échanges commerciaux sur l'effet de détournement de ceux-ci.

- Les Parties Contractantes s'intéressent plus aux effets économiques probables des accords qui sont soumis à leur appréciation qu'à leur compatibilité juridique avec les dispositions de l'article XXIV GATT.

<sup>1</sup> Ainsi *T. Flory*, op. cit. p. 162.

## CHAPITRE 2

### LES DISPOSITIONS FORMELLES

Les dispositions formelles de l'article XXIV GATT sont les paragraphes 7, 9 et 10. Dispositions formelles ou de procédure, car ces trois paragraphes prévoient des modes de consultation et de conciliation, de négociation et de décision. Ces normes établissent les méthodes qui permettent aux Parties Contractantes de contrôler la compatibilité des accords d'intégration régionale avec la lettre et l'esprit des exigences matérielles de l'article XXIV et instaurent leur processus décisionnel en la matière.<sup>1</sup>

La doctrine s'est peu intéressée à ces règles spécifiques, car pratiquement elles n'ont eu qu'une portée minime, les Parties Contractantes n'ayant pris sur leur base, en tout et pour tout, que quatre décisions<sup>2</sup>. Une analyse de ces dispositions s'impose pourtant, notamment parce qu'elle nous permettra de toucher un des aspects du GATT les plus intéressants du point de vue du

<sup>1</sup> Pour une description des mécanismes de conciliation et de négociation au sein du GATT cf. entre autres: *J.P. Cot*, «La conciliation internationale», Paris, 1968 (Pédone), not. pp. 269 ss et surtout p. 273; *T. Flory*, op. cit. pp. 66-78; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 163-187; *D. Vignes*, «Le fonctionnement d'une procédure de conciliation: à propos de la guerre des poulets», in AFDI, 1963, pp. 473-480.

De manière plus spécifique sur les dispositions formelles du GATT, cf. *H. Steinberger*, op. cit. pp. 190-197; *T. Flory*, op. cit. pp. 96-99.

<sup>2</sup> Il s'agit de la décision concernant l'accord provisoire en vue d'une union douanière entre la France et l'Italie (GATT/CP/1) (1948), de celle relative à l'union douanière entre l'Union Sud-Africaine et la Rhodésie du Sud (IBDD, Vol. II, pp. 31-32) (1949), de celle concernant la zone de libre-échange entre le Nicaragua et le Salvador (IBDD, Vol. II, pp. 32-33) (1951), de celle enfin sur la participation du Nicaragua à l'établissement d'une zone de libre-échange de l'Amérique Centrale (IBDD, Supp. 5, pp. 29-30) (1956). A partir de cette dernière date, il n'y a plus eu de décision formelle, bien que les principaux systèmes d'intégration économique n'aient été présentés et discutés au GATT que depuis 1957.

développement du droit international. En effet, ces normes sont un exemple de création de nouvelles techniques juridiques institutionnelles et de procédure qui ont beaucoup contribué, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, à développer le droit international économique.

## *Section 1. L'article XXIV paragraphe 7*

### *A) La transmission de renseignements*

La règle édictée sous la lettre a du paragraphe 7 est une pure exigence de forme. Elle enjoint chaque partie qui désire participer à une zone de libre-échange ou à une union douanière, ou qui veut constituer un espace économique unifié sous une de ces deux formes, de fournir aux autres parties contractantes du GATT tous les renseignements utiles concernant sa création. L'exigence de la transmission de renseignements est déjà ancrée dans les premiers projets de l'article relatif aux unions douanières<sup>1</sup>, ce qui n'est pas étonnant dans un système juridique fondé sur la concertation<sup>2</sup>.

Les quelques règles concrètes qui découlent de cette disposition sont les suivantes:

- 1) D'abord la transmission de renseignements aux Parties Contractantes est obligatoire<sup>3</sup>. Les parties à des accords d'intégration économique doivent aviser spontanément les Parties Contractantes puis, à leur demande, fournir toute explication requise<sup>4</sup>. Les Parties Contractantes ne sont donc pas

<sup>1</sup> Ainsi déjà dans le Rapport de Londres (E/PC/T/33) et dans celui de Genève (E/PC/T/186) avant d'être repris et étendu aux zones de libre-échange dans la proposition française de La Havane (E/CONF.2/C.3/11, Add. 1).

<sup>2</sup> Ainsi le délégué américain en commentant à Londres cette exigence dit également qu'elle est «self explanatory» (E/PC/T/C.II/PV.7).

<sup>3</sup> Ce caractère obligatoire apparaît déjà à l'évidence par une simple interprétation grammaticale de la disposition (les verbes sont au futur). Il est encore rendu plus explicite par l'examen des travaux préparatoires. Ainsi, l'amendement argentin qui voulait rendre facultative cette exigence (E/CONF.2/C.3/11, Add. 1, point 3) ne fut pas retenu (cf. discussion E/CONF.2/C.3/SR.17, p. 7; Rapport de la Sous-Commission mixte E/CONF.2/C.3/78, N° 26 ou ICITO/1/8 p. 55, N° 25).

<sup>4</sup> C'est bien en deux temps que se fait la demande de renseignements en pratique. D'abord, les parties à un accord avertissent les Parties Contractantes; elles se contentent alors de leur transmettre le texte des accords conclus. En réponse à cette transmission, les Parties Contractantes posent aux parties aux accords les questions que ces accords soulèvent en relation avec l'examen de leur compatibilité avec l'art. XXIV GATT (cf. sur ces procédures entre autres H. Steinberger, op. cit. pp. 190 ss; T. Flory, op. cit. pp. 96-98 et les développements qu'il fait tout au long de son ouvrage sur les «panels»); on peut consulter à titre d'exemple de ces questionnaires les questions posées par les Parties Contractantes aux Communautés Européennes relativement à l'adhésion du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande (GATT/Spec/72/99;

habilitées à se saisir d'elles-mêmes; il faut qu'elles attendent d'être informées par les parties concernées qui ont l'obligation de le faire<sup>1</sup>.

- 2) Quant à la nature des renseignements à fournir, le texte de l'Accord général est très large: ceux-ci doivent permettre aux Parties Contractantes d'adresser en connaissance de cause aux parties à l'accord en question les rapports et recommandations qu'elles jugent opportuns. En pratique, les renseignements que les Parties Contractantes retirent grâce à cette procédure se réduisent souvent à des réponses plutôt laconiques des parties consultées, qui renvoient au texte de l'accord sans vraiment donner d'explication complémentaire, et à quelques indications statistiques<sup>2</sup>. Toutefois, les Parties Contractantes ont alors la possibilité de demander les éclaircissements qu'elles estiment nécessaires. Ces renseignements supplémentaires seront fournis lors de la discussion au sein du groupe de travail chargé d'examiner l'accord en question ou ultérieurement, si cela s'avère nécessaire<sup>3</sup>.
- 3) Au sujet de la date à laquelle les renseignements doivent être transmis aux Parties Contractantes, le paragraphe 7a indique que l'information doit se faire «sans retard», dès qu'une partie «décide d'entrer» dans un espace économique unifié<sup>4</sup>. La pratique n'a pas été uniforme en la matière, certaines parties ayant soumis les accords dès la signature, d'autres seulement à leur entrée en vigueur<sup>5</sup>. Certaines parties contractantes se plaindrent d'avoir été souvent placées devant un fait accompli<sup>6</sup>, si bien que les Parties

pour les réponses des parties cf. GATT/Spec/72/99/Add. 1), et celles adressées aux pays membres de l'AELE et à la CEE concernant leurs accords de libre-échange bilatéraux (cf. GATT L/3949; L/3840 et Add. 1 à 3; L/3846 et Add. 1; L/3848 et Add. 1 et 2; L/3850 et Add. 1; L/3842 et Add. 1).

<sup>1</sup> Dans ce sens cf. *T. Flory*, op. cit. p. 97.

Il s'agit là d'ailleurs d'une procédure habituelle au sein des organisations internationales.

<sup>2</sup> Cf. entre autres GATT/L/3996, N° 3; GATT/L/3898 à GATT/L/3902, N°s 3; c'est ce qui a pu pousser certaines parties contractantes à se plaindre du peu de renseignements fournis (IBDD, Supp. 18, p. 157, N° 7).

<sup>3</sup> Pour illustrer cette procédure, on peut rappeler les discussions complémentaires qui ont eu lieu entre les Etats-Unis d'une part, la CEE et les Etats membres de l'autre sur les règles d'origine des accords bilatéraux de libre-échange entre ces derniers (cf. p. 92, note 2). Cf. ég. les demandes supplémentaires de renseignements que les Parties Contractantes ont adressées à la Finlande et à divers pays de l'Est européen, à la suite de l'examen de leurs accords; IBDD, Supp. 22, p. 56, N° 31; IBDD, Supp. 23, p. 88, N° 35. Cf. ég. IBDD, Supp. 18, p. 178, N° 21; *ibid.* p. 188, N° 24.

<sup>4</sup> Ce libellé n'a été retenu qu'après certaines discussions au sein de la Sous-Commission mixte (cf. E/CONF.2/C.2 et 3/A.14 ou E/CONF.2/C.3/78). Les premiers projets prévoyaient un contrôle préventif des accords; le paragraphe 7a exigeait de la part des parties une transmission de renseignements «avant d'entrer dans l'union douanière ou la zone de libre-échange» (E/CONF.2/C.2 et 3/A.13).

<sup>5</sup> Cf. sur ces différentes pratiques *H. Steinberger*, op. cit. p. 190 et note 777. Les pays membres de la CARIFTA n'ont même soumis leur accord à l'appréciation des Parties Contractantes que trois ans après son entrée en vigueur.

<sup>6</sup> Cf. IBDD, Supp. 19, p. 112, N° 6.

Contractantes décidèrent d'inviter les signataires de futurs accords d'intégration économique à transmettre les renseignements afférents assez vite pour que la question puisse être inscrite à la première réunion du Conseil suivant la date de la signature<sup>1</sup>. Cette décision est sage. Elle permet une interprétation plus précise du paragraphe 7a.

- 4) L'exigence du paragraphe 7a est valable pour tous les accords, provisoires ou définitifs, qui sont fondés sur l'article XXIV GATT ou qui sont présentés comme tels.

### B) *Les recommandations des Parties Contractantes*

Le paragraphe 7b de l'article XXIV GATT prévoit que les Parties Contractantes adresseront aux Etats participant à des espaces économiques unifiés des recommandations si, après avoir examiné l'accord qui leur est soumis, elles «arrivent à la conclusion que l'accord n'est pas de nature à conduire à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange»<sup>2</sup>. Ce texte a suscité un large débat au cours des négociations qui ont mené à la conclusion de la Charte de La Havane et de l'Accord général. En effet, les premiers projets de ce paragraphe conféraient aux Parties Contractantes un réel droit de veto sur la formation d'unions douanières ou de zones de libre-échange<sup>3</sup>. Cela explique que certaines propositions aient été faites pour supprimer purement et simplement ce paragraphe<sup>4</sup>, d'autres pour l'adoucir considérablement afin de faciliter la création d'espaces économiques unifiés<sup>5</sup>.

Le texte qui a résulté de ces discussions est moins strict (séquelle du débat autour des préférences en faveur des pays en développement à la Conférence de La Havane)<sup>6</sup>, mais laisse néanmoins la porte ouverte à l'action des Parties Contractantes.

- 1) Cette disposition n'est applicable qu'aux accords provisoires; et encore, pas à tous, puisque seuls ceux qui ne semblent pas à même, aux yeux des Parties Contractantes, de réaliser l'intégration économique projetée dans un délai

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 19, p. 14.

<sup>2</sup> Voir le texte complet du paragraphe 7b à l'Annexe I.

<sup>3</sup> Les textes des Rapports de Londres (E/PC/T/33) et Genève (E/PC/T/186) étaient libellés de la manière suivante: «Aucun Etat membre ne devra mettre ou maintenir en vigueur un accord provisoire conformément aux dispositions du paragraphe 2b du présent article si, après avoir étudié le plan et le programme proposés dans l'accord, l'Organisation ne juge pas cet accord susceptible d'aboutir, dans un délai raisonnable, à la formation de l'union douanière projetée.»

<sup>4</sup> Ainsi E/CONF.2/C.3/1, p. 28.

<sup>5</sup> Ainsi la délégation italienne (E/CONF.2/C.3/11, point 18) et la discussion à ce sujet E/CONF.2/C.3/SR.17, p. 7.

<sup>6</sup> Cf. à ce sujet J.H. Jackson, op. cit. pp. 628 ss.

raisonnable, sont passibles des recommandations des Parties Contractantes. Malgré cette applicabilité limitée, la procédure prévue au paragraphe 7b aurait pu devenir usuelle au sein du GATT du fait de l'utilisation constante d'une période transitoire dans les accords créant un espace économique unifié. En pratique cependant, les Parties Contractantes n'ont que très rarement jugé utile de présenter des recommandations au sens de la lettre b du paragraphe 7. Elles ne s'y sont résolues que tout au début<sup>1</sup>. Une telle attitude, somme toute assez négative, s'explique par le fait que les débats juridiques n'ont jamais été tranchés avec netteté, si bien que les Parties Contractantes n'ont pas vraiment appliqué cette disposition. Elles se sont contentées dans leurs conclusions de se réserver le droit de le faire ultérieurement, si bon leur semble<sup>2</sup>. Pourtant, à de rares occasions, les Parties Contractantes ont invité les parties à un accord à leur soumettre un plan et un programme; parfois elles ont également rappelé l'importance du paragraphe 7b<sup>3</sup>. Les derniers examens en date prouvent cependant combien il est difficile de faire de telles recommandations tant qu'il subsiste des divergences de vues quant à la compatibilité juridique des accords d'intégration économique avec l'article XXIV<sup>4</sup>.

- 2) Une interprétation a contrario du paragraphe 7b permet de conclure que les unions douanières et les zones de libre-échange n'ont pas besoin d'être approuvées a priori par le GATT pour pouvoir être créées. Leur compatibilité est présumée. C'est pourquoi d'ailleurs les Parties Contractantes ne sauraient adresser des recommandations que si elles arrivent à la conclusion, après examen des accords et consultation avec les parties, que ceux-ci ne sont pas de nature à conduire à l'établissement de l'espace économique unifié envisagé. Il découle tout naturellement de cette interprétation que le fardeau

<sup>1</sup> Cf. supra p. 95, note 2. Bien qu'elles n'aient pas expressément conclu au fait que l'accord entre l'Union Sud-Africaine et la Rhodésie du Sud ne fût susceptible de créer l'union douanière projetée, les Parties Contractantes ont inclus dans leur déclaration du 18 mai 1949 l'invitation au Conseil de l'Union douanière «à introduire dans chacun des Rapports annuels, un plan et un programme précis des mesures à prendre au cours des douze mois suivants en vue du rétablissement de ladite Union». (Cf. IBDD, Vol. II, p. 32). C'est là un exemple du type de recommandation pouvant être prise.

<sup>2</sup> Ainsi par exemple: IBDD, Supp. 9, p. 21 (examen de l'AELE); *ibid.* p. 22 (examen de l'ALALC); IBDD, Supp. 14, p. 22 (examen du Marché commun arabe); *ibid.* p. 24 (Association de libre-échange Royaume-Uni/Irlande); IBDD, Supp. 11, pp. 57-58 (examen de l'association entre la CEE et la Grèce), etc...

<sup>3</sup> Ainsi IBDD, Vol. II, p. 32; IBDD, Supp. 14, p. 24. La teneur et l'importance du paragraphe 7b ont été rappelées dernièrement sans pour autant que les Parties Contractantes en fassent une obligation positive (ainsi IBDD, Supp. 18, p. 178, N<sup>os</sup> 19-21 lors de l'examen de l'accord CEE/Israël; *ibid.* pp. 187-188, N<sup>os</sup> 21-24 lors de l'examen de l'accord CEE/Espagne).

<sup>4</sup> Cf. par ex. IBDD, Supp. 19, p. 117, N<sup>o</sup> 15 (Turquie/CEE); *ibid.* p. 110, N<sup>o</sup> 19 (Accord d'Arusha); *ibid.* p. 104, N<sup>o</sup> 24 (Malte/CEE); IBDD, Supp. 20, p. 174, N<sup>o</sup> 39; *ibid.* p. 188, N<sup>o</sup> 43; *ibid.* p. 202, N<sup>o</sup> 40; *ibid.* p. 216, N<sup>o</sup> 41; *ibid.* p. 229, N<sup>o</sup> 43 (Etats de l'AELE/CEE).

de la preuve d'une prétendue incompatibilité des accords d'intégration économique avec les exigences de l'article XXIV appartient aux Parties Contractantes.<sup>1</sup>

- 3) En ce qui concerne le contenu du contrôle des Parties Contractantes, on notera que le paragraphe 7b est assez restrictif. Le contrôle ne peut porter que sur le plan et le programme de démobilisation tarifaire et plus particulièrement sur le délai envisagé par les parties pour réaliser l'union douanière ou la zone de libre-échange projetée. Le paragraphe 7b ne permet pas de soumettre à l'appréciation des Parties Contractantes toutes les mesures de politique économique que les parties aux accords d'intégration envisagent de prendre pour réaliser les objectifs qu'elles se sont fixés<sup>2</sup>.
- 4) Un dernier point intéressant à examiner ici est celui de la portée des «recommandations» que les Parties Contractantes peuvent adresser à des parties aux accords d'intégration économique. La «recommandation» du paragraphe 7b a incontestablement une valeur obligatoire: La dernière phrase de cette disposition qui dit que «les parties ne maintiendront pas l'accord ou ne le mettront pas en vigueur, selon le cas, si elles ne sont pas disposées à le modifier conformément à ces recommandations» le prouve. Ce caractère obligatoire des «recommandations» est la dernière trace, dans le paragraphe 7, de la possibilité de veto des Parties Contractantes à l'égard des espaces économiques unifiés.

Les Parties Contractantes n'ont jamais formulé de recommandation expresse au sens de cette disposition. Une fois pourtant, lors de l'examen de la zone de libre-échange entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie, elles ont tellement critiqué le relèvement des droits de douane sur certains produits opéré par la Nouvelle-Zélande en vue d'harmoniser quelque peu son tarif douanier avec celui de l'Australie, que ce pays a dû revenir sur sa décision<sup>3</sup>.

### C) *Les modifications du «plan»*

Le paragraphe 7c est la conséquence logique des paragraphes 7a, 7b et 5c<sup>4</sup>. Il prévoit que toute modification du «plan» et du «programme», dans le cas d'un accord provisoire, doit également être communiqué aux Parties Contractantes<sup>5</sup>. Il stipule aussi que les Parties Contractantes pourront demander

<sup>1</sup> Dans ce sens, cf. *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 604-605.

<sup>2</sup> Ainsi *H. Steinberger*, op. cit. p. 196.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 14, p. 125, N° 12.

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, pp. 187-188, N°s 21-24 où les Parties Contractantes ont examiné la compatibilité de l'accord Espagne/CEE avec l'ensemble de ces dispositions.

<sup>5</sup> Dans la pratique du GATT, on peut mentionner le cas du Nicaragua qui, pour sa participation à la zone de libre-échange de l'Amérique centrale, s'est engagé à préciser le plan et le

des consultations «si la modification semble devoir compromettre ou retarder indûment l'établissement de l'union douanière ou de la zone de libre-échange». Là encore, le libellé a été édulcoré au cours des négociations<sup>1</sup>: les consultations qui se déroulent selon la procédure de l'article XXII ne sont plus une obligation imposée aux parties à un accord qui voudraient modifier le plan et le programme<sup>2</sup> mais une faculté dont l'initiative est laissée aux Parties Contractantes. A proprement parler des consultations fondées sur le paragraphe 7c n'ont jamais eu lieu, car les modifications du «plan» et du «programme» de démobilitation, lorsqu'il y en a eu, ont toutes eu pour but une accélération de la démobilitation tarifaire. En revanche toutes les modifications ont été communiquées aux Parties Contractantes. D'ailleurs les parties à des accords d'intégration économique se sont parfois déclarées prêtes à transmettre des rapports sur l'évolution de la démobilitation tarifaire, même lorsque aucune décision n'avait été prise par le GATT<sup>3</sup>.

## Section 2. L'article XXIV paragraphe 9

Le paragraphe 9 de l'article XXIV stipule que les préférences qui, aux termes de l'article I paragraphe 2 du GATT, sont exclues du traitement général de la nation la plus favorisée<sup>4</sup>, ne deviennent pas ipso facto caduques par l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. Elles peuvent cependant être éliminées ou aménagées par voie de négociation avec les parties intéressées, notamment dans le but de permettre aux parties à l'accord en question de remplir les exigences de la libération du commerce pour l'essentiel des échanges. Cette règle, explicitée d'ailleurs par une disposition interprétative<sup>5</sup>, ne fait aucune mention de la procédure à suivre en cas d'éventuelles nég-

programme et à présenter des rapports annuels sur les progrès accomplis (cf. IBDD, Supp. 5, pp. 29-30; cf. ég. la décision du 23 novembre 1960, IBDD, Supp. 10, pp. 51-53); plus près de nous, on peut citer le cas de l'accord CEE/Malte (IBDD, Supp. 19, p. 101, N° 73).

<sup>1</sup> Cf. pour le texte antérieur et plus strict E/PC/T/189.

<sup>2</sup> Mention de telles consultations est faite dans les conclusions à l'examen de l'adhésion de l'Islande à l'AELE (cf. IBDD, Supp. 18, p. 194, N° 14, lettre f).

<sup>3</sup> Cf. entre autres IBDD, Supp. 18, p. 178, N° 21; *ibid.* p. 169, N° 21; IBDD, Supp. 23, p. 61, N° 26.

<sup>4</sup> Il s'agit des préférences des annexes A à F à l'Accord général, qui comprennent avant tout les préférences dites coloniales, et celles qui existaient déjà au moment de la création du GATT.

<sup>5</sup> Cette disposition interprétative figure à l'annexe I à l'Accord général qui contient les notes et dispositions additionnelles. Elle prévoit, ad art. XXIV paragraphe 9, qu': «il est entendu que, vu les dispositions de l'article premier, lorsqu'un produit qui a été importé sur le territoire d'un membre d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange à un taux préférentiel est réexporté vers le territoire d'un autre membre de cette union ou de cette zone, ce dernier membre doit percevoir un droit égal à la différence entre le droit déjà acquitté et le taux plus élevé qui serait perçu si le produit était importé directement sur son territoire». Ceci, bien sûr, pour éviter les détournements de trafic.

ciations. Elle peut principalement trouver application lors de la création d'une union douanière, du fait que celle-ci nécessite l'instauration d'un tarif extérieur commun<sup>1</sup>. A défaut d'exemple pratique, car le paragraphe 9 n'a jamais été utilisé jusqu'à ce jour, on admettra que la procédure à suivre dans de telles négociations serait celle de l'article XXVIII prévue pour la modification des listes<sup>2</sup>.

### *Section 3. L'article XXIV paragraphe 10*

Les Parties Contractantes disposent de plusieurs options juridiques lorsqu'un accord leur est soumis pour examen selon la procédure du paragraphe 7a de l'article XXIV GATT.

1) Ou bien l'accord débouche, de l'avis des Parties Contractantes, sur une union douanière ou une zone de libre-échange. Dans ce cas, si l'accord est immédiatement conforme aux dispositions de l'article XXIV GATT, la cause est entendue. Les Parties Contractantes n'ont pas de décision formelle à prendre puisque l'article XXIV GATT établit pour les unions douanières et les zones de libre-échange conformes aux critères de l'Accord général une dérogation de plein droit.

2) Une seconde hypothèse est celle où il s'avère que l'accord envisagé ne permet pas la réalisation de l'espace économique unifié dans un délai jugé «raisonnable» par les Parties Contractantes. Celles-ci disposent alors de la possibilité d'adresser aux parties à l'accord des recommandations conformément au paragraphe 7b de l'article XXIV<sup>3</sup>.

3) La troisième faculté dont jouissent les Parties Contractantes est d'approuver un accord en faisant appel à la procédure de l'article XXIV paragraphe 10. Ce pouvoir doit être utilisé dans les cas où l'accord en question semble aux Parties Contractantes être en contradiction avec les règles de l'article XXIV sans que ceci empêche toutefois la création ultérieure de l'espace économique envisagé.

4) La quatrième et dernière possibilité qui s'offre aux Parties Contractantes à la suite de l'examen d'un accord d'intégration économique est de décider d'appliquer l'article XXV paragraphe 5 GATT. Cette procédure doit être invoquée lorsque les Parties Contractantes sont convaincues que

<sup>1</sup> Dans ce sens *J.H. Jackson*, op. cit. p. 583.

<sup>2</sup> Dans le même sens cf. *J.H. Jackson*, op. cit. p. 583.

<sup>3</sup> Voir ci-dessus pp. 98-100.

l'accord en question ne peut mener à la création d'un espace économique unifié conforme aux dispositions des paragraphes 5 à 9 de l'article XXIV GATT. Dans ce cas, en effet, un «waiver» selon l'article XXV paragraphe 5 doit être demandé par les parties à l'accord aux Parties Contractantes, car il s'agit d'un accord préférentiel prohibé<sup>1</sup>.

La première option ne pose pas de difficultés. Nous avons déjà traité de la seconde. Il nous reste par conséquent à examiner dans la présente section d'une part la portée du paragraphe 10 de l'article XXIV et de la comparer ensuite à celle du paragraphe 5 de l'article XXV<sup>2</sup>.

### A) *La portée du paragraphe 10*

Le paragraphe 10 de l'article XXIV n'a été introduit dans le projet de Charte que vers la fin des négociations<sup>3</sup>. Il constitue une clause dérogatoire qui permet aux Parties Contractantes de ne pas condamner sans rémission une union douanière ou une zone de libre-échange ou encore des accords provisoires qui ne satisfont pas entièrement aux exigences de l'article XXIV<sup>4</sup>. L'objectif principal de cette disposition, tel qu'il ressort des travaux préparatoires, est de mettre les Parties Contractantes en mesure d'approuver la création d'unions douanières ou de zones de libre-échange comprenant des Etats non-membres<sup>5</sup>. C'est pourquoi la décision autorisant la zone de libre-échange entre le Nicaragua et le Salvador a été formellement prise sur la base du paragraphe 10<sup>6</sup>. C'est également la raison pour laquelle les cas récents où l'application du paragraphe 10 a été invoquée se réduisent aux seuls exemples des premiers accords de la Tunisie et du Maroc avec la CEE<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Le simple fait pour les parties à un accord d'intégration économique de demander un «waiver» implique par lui-même qu'elles reconnaissent d'entrée de cause que cet accord n'est pas conforme à l'article XXIV. Elles se placent alors dans une position de faiblesse si bien qu'après l'exemple unique de la CECA (cf. IBDD, Supp. 1, pp. 91 ss) plus aucune demande de dérogation conformément à cette procédure n'a été faite par des pays désireux d'engager entre eux un processus d'intégration économique.

<sup>2</sup> L'examen du premier accord entre la CEE et Israël (IBDD, Supp. 18, pp. 179-180, Nos 24-28) ainsi que les avis exprimés lors de l'examen de l'accord entre la CEE et l'Espagne (IBDD, Supp. 18, p. 183, N° 10) font ressortir avec beaucoup de clarté ces différents choix offerts aux Parties Contractantes. Cf. ég. *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 585-586.

<sup>3</sup> La première mention de ce paragraphe se trouve dans le rapport de la Sous-Commission mixte (E/CONF.2/C.3/78). Il n'y avait rien dans les textes précédents (cf. E/CONF.2/C.2 et 3/A.14).

<sup>4</sup> Le paragraphe 10 dit que «les Parties Contractantes pourront, par une décision prise à la majorité des deux tiers, approuver des propositions qui ne seraient pas entièrement conformes aux paragraphes 5 à 9 inclus, à la condition qu'elles conduisent à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange au sens du présent article».

<sup>5</sup> Cf. E/CONF.2/C.3/78, p. 10, not. Cf. ég. *H. Steinberger*, op. cit. pp. 129-132.

<sup>6</sup> Cf. IBDD, Vol. II, p. 33; conclusions reprises pour l'examen de la participation du Nicaragua à la zone de libre-échange de l'Amérique centrale (IBDD, Supp. 5, p. 29).

<sup>7</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, p. 170, N° 26.

Dans la pratique du GATT le paragraphe 10 n'a donc pas joué le rôle qui lui avait été dévolu, eu égard notamment à son libellé très large qui eût pu lui offrir une place autrement importante dans le système de l'Accord général. En effet, le paragraphe 10 est une clause dérogatoire générale qui permet aux Parties Contractantes non seulement de donner leur aval à des intégrations économiques qui ne satisfont pas entièrement aux exigences des paragraphes 8a et b et 5a et b, mais encore de laisser leur chance à des Etats qui auraient conclu un accord provisoire dont le «plan» et le «programme» seraient jugés incompatibles avec le paragraphe 5c<sup>1</sup>. Si les ressources assez étendues, offertes par le paragraphe 10, n'ont pas été utilisées par les Parties Contractantes, c'est principalement à cause de leur refus d'apporter des conclusions juridiques aux débats sur la compatibilité avec les prescriptions de l'article XXIV GATT des accords qui leur furent successivement soumis.

### B) *Comparaison entre l'article XXIV paragraphe 10 et l'article XXV paragraphe 5*

L'article XXV paragraphe 5 GATT stipule que

«dans les circonstances exceptionnelles autres que celles qui sont prévues par d'autres articles du présent Accord, les Parties Contractantes pourront relever une partie contractante d'une des obligations qui lui sont imposées par le présent Accord, à la condition qu'une telle décision soit sanctionnée par une majorité des deux tiers des votes émis et que cette majorité comprenne plus de la moitié des parties contractantes (...)».

Il s'agit là d'une clause dérogatoire générale qui permet de couvrir tous les cas qui ne sont pas déjà réglés d'une manière ou d'une autre par une autre disposition de l'Accord général<sup>2</sup>.

Le paragraphe 10 de l'article XXIV fixe une procédure réservée aux espaces économiques unifiés. Sa présence dans l'Accord général n'empêche pas que le «waiver» de l'article XXV paragraphe 5 ait une application générale et puisse donc aussi couvrir les intégrations économiques. Le précédent de la CECA est là pour le prouver<sup>3</sup>, ainsi que la constatation du fait que les deux dispositions se complètent et ne recouvrent aucunement la même réalité.

<sup>1</sup> Certaines parties contractantes ont défendu cette conception large de la portée de l'article XXIV paragr. 10 (cf. IBDD, Supp. 18, p. 171, N° 28), d'autres au contraire une conception plus étroite (cf. IBDD, Supp. 18, p. 170, N° 26).

<sup>2</sup> L'article XXV paragraphe 5 n'a donc pas uniquement été inséré dans l'Accord général pour couvrir les intégrations économiques défectueuses, loin de là. D'une manière générale sur cette disposition: J.H. Jackson, op. cit. pp. 541-552; T. Flory, op. cit. pp. 83-84; pour l'application aux intégrations économiques cf. H. Steinberger, op. cit. pp. 198 ss.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 1, not., pp. 91-92, N° 2. La CECA aurait pu en effet être considérée à certains égards comme une intégration économique imparfaite. Tel n'est pourtant pas notre avis et l'application de l'article XXV paragr. 5 GATT est entièrement justifiée.

- 1) L'article XXV paragraphe 5 ne peut être invoqué, dans le domaine de l'intégration économique, que pour les projets qui sont incompatibles avec l'article XXIV. Ce sont les projets pour lesquels il s'avère impossible aux Parties Contractantes de penser qu'un jour, même éloigné, ils puissent devenir une zone de libre-échange ou une union douanière parfaite<sup>1</sup>. Tel a été le cas de la CECA par exemple, où l'intégration est limitée à deux secteurs de l'économie, le charbon et l'acier. La CECA dès lors ne pouvait bien évidemment répondre à l'obligation de la libération du commerce pour «l'essentiel des échanges».

Par rapport au paragraphe 10 de l'article XXIV, le champ d'application de l'article XXV paragraphe 5 est à la fois plus large et son utilisation subsidiaire lors de l'examen des zones et des unions imparfaites. Une telle interprétation découle du libellé même de l'article XXV paragraphe 5: cette disposition s'applique en effet «dans des circonstances *exceptionnelles autres* que celles qui sont prévues par d'autres articles du présent Accord...».

- 2) L'article XXV paragraphe 5 permet d'accorder un «waiver» dans les cas plus graves que ceux qui nécessitent l'application de l'article XXIV paragraphe 10. La preuve en est l'exigence d'un quorum lors du vote. Certaines parties contractantes, et notamment la Tchécoslovaquie, se sont demandé, lors de l'examen de la CECA, si l'article XXV paragraphe 5 était applicable à toutes les circonstances exceptionnelles, en d'autres termes également à celles qui entraînent une dérogation à l'article I GATT, pour l'amendement duquel l'article XXX prévoit l'unanimité des parties contractantes<sup>2</sup>. Le groupe de travail émit alors l'opinion que d'une part les objectifs de la CECA étaient «dans l'ensemble, compatibles avec ceux de l'Accord général»<sup>3</sup> et que de toute manière «aucune disposition de l'Accord général n'empêche les Parties Contractantes, si elles le désirent, d'accorder les dérogations nécessaires pour permettre aux Etats membres de la Communauté d'instituer un marché commun des produits du charbon et de l'acier»<sup>4</sup>.

..

<sup>1</sup> Cf. art. XXIV paragr. 10; cf. ég. T. Flory, op. cit. p. 99.

<sup>2</sup> L'article XXX paragr. 1 GATT se lit de la manière suivante:

«1. Sauf dans les cas où d'autres dispositions sont prévues pour apporter des modifications au présent Accord, les amendements aux dispositions de la Partie I du présent Accord, à celles de l'article XXIX ou à celles du présent article entreront en vigueur dès qu'ils auront été acceptés par toutes les parties contractantes et les amendements aux autres dispositions du présent Accord prendront effet, à l'égard des parties contractantes qui les acceptent, dès qu'ils auront été acceptés par les deux tiers des parties contractantes, et, ensuite, à l'égard de toute autre partie contractante, dès que celle-ci les aura acceptés.»

Cf. IBDD, Supp. 1, pp. 91-92, N° 2.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 1, p. 92, N° 3.

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 1, p. 92, N° 4.

- 3) Une autre différence entre ces deux dispositions s'est cristallisée sous l'effet de la pratique du GATT. Chaque fois que les Parties Contractantes ont fait usage du paragraphe 5 de l'article XXV, elles ont assujéti les Etats qui ont obtenu une dérogation à un contrôle quasi permanent<sup>1</sup>. En conjuguant l'application du paragraphe 10 de l'article XXIV avec celle du paragraphe 7, les Parties Contractantes peuvent se ménager un contrôle analogue. Toutefois, celui-ci est plus général et plus strict dans le cadre du «waiver» de l'article XXV paragraphe 5, que celui auquel les parties en question doivent se soumettre en vertu du paragraphe 10 de l'article XXIV<sup>2</sup>. Ce contrôle extrêmement sévère se comprend, car dans le cas de l'invocation du «waiver», il ne s'agit pas moins que de relever une partie contractante d'obligations imposées par l'Accord général, alors qu'en vertu du paragraphe 10 de l'article XXIV les Parties Contractantes approuvent des propositions qui sont partiellement en accord avec les exigences de l'article XXIV.

\* \* \*

L'étude des dispositions formelles de l'article XXIV à laquelle nous venons de procéder, nous a montré que le GATT a prévu toute une série de mécanismes qui lui permettent d'effectuer un contrôle sérieux sur la création d'espaces économiques unifiés. Les Parties Contractantes se sont toutefois montrées prudentes dans l'utilisation de ces compétences. Elles ont souvent préféré n'en pas faire usage, pour se ménager toute liberté pour l'avenir, mais également parce qu'une décision eût apporté aux différents examens une coloration politique que les Parties Contractantes ne pouvaient ou ne voulaient la plupart du temps pas assumer.

<sup>1</sup> Cf. point 7 de la décision de dérogation en faveur de la CECA (IBDD, Supp. 1, p. 22).

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 5, pp. 25-26.

## Conclusion

L'empirisme des Parties Contractantes apparaîtra dans toute sa clarté en étudiant de manière systématique la vaste jurisprudence du GATT en matière d'accords d'intégration économique. En effet, malgré la terminologie vague employée par l'article XXIV, aucun principe d'interprétation uniformément admis n'a pu être dégagé d'une jurisprudence pourtant foisonnante. Les Parties Contractantes se sont toujours strictement refusées à prendre des décisions formelles susceptibles de les lier à l'avenir. Au contraire, elles ont voulu se ménager une marge de négociation, en toute liberté et pour tout accord, si bien qu'elles examinent pour lui-même chaque accord qui leur est soumis.

De plus, les Parties Contractantes ne se sont jamais vraiment prononcées sur la compatibilité juridique des accords d'intégration économique avec les principes de l'Accord général, et de ce fait sur leur légitimité. Elles ont préféré ne pas trancher le débat juridique et se réserver ainsi une possibilité de contrôle sur le développement des espaces économiques unifiés.

Il n'en reste pas moins que l'article XXIV a créé tout un système juridique dont le but est de concilier le principe mondialiste qui est la clef de voûte de tout l'édifice construit par l'Accord général avec la méthode régionaliste que le GATT a consacrée par ailleurs. Nous voulons tenter maintenant d'établir comment ce système juridique a été utilisé dans la pratique et quelle en a été la conséquence dans l'évolution des relations commerciales internationales. Nous le ferons en étudiant la jurisprudence des Parties Contractantes en matière d'accords d'intégration économique présentés au GATT au titre des dispositions de l'article XXIV relatives aux zones de libre-échange.



## TITRE SECOND

### LES ACCORDS EXAMINÉS AU SEIN DU GATT AU TITRE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE XXIV RELATIVES AUX ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE

Le nombre des accords présentés et examinés par le GATT au titre des dispositions de l'article XXIV relatives aux zones de libre-échange a crû de façon constante au cours des trente années de vie du GATT. Les règles juridiques lâches, leur interprétation parfois floue, l'application changeante qui en a été faite et l'attitude généralement souple des Parties Contractantes, ont contribué dans de nombreux cas à rendre malaisée la différenciation entre accords préférentiels prohibés et accords qui créent effectivement des zones de libre-échange.

La pratique du GATT a souvent varié selon les Etats parties aux accords soumis à leur appréciation. Cette constatation nous a poussé à classer la jurisprudence du GATT en quatre volets principaux, selon les Etats impliqués dans les examens. Ainsi ce titre second s'articulera tout naturellement en quatre chapitres. Le premier sera consacré aux accords entre pays en développement présentés sous le couvert des dispositions de l'article XXIV sur les zones de libre-échange et, évolution assez récente, à ceux examinés au titre de la Partie IV de l'Accord général. Dans un second chapitre consacré aux zones de libre-échange entre pays à stade de développement différent, le débat sur les principaux problèmes soulevés par la création d'espaces économiques unifiés entre pays en développement sera élargi pour permettre de faire ressortir les particularités des divers accords passés entre la CEE et les pays en développement. Dans un troisième chapitre, nous traiterons des questions soulevées par les zones de libre-échange entre pays industrialisés et notamment par l'Association européenne de libre-échange et les accords des pays membres de

l'AELE avec la CEE. Enfin, dans une dernière partie, nous parlerons des exemples récents d'accords entre pays à systèmes économiques et sociaux différents. Nous nous fonderons alors sur les accords que la Finlande a conclus avec la Hongrie, la Bulgarie, la Tchécoslovaquie et la République démocratique allemande, à savoir des conventions commerciales qui ont été présentées au GATT au titre des dispositions de l'article XXIV relatives aux zones de libre-échange.

## CHAPITRE PREMIER

### LES ACCORDS ENTRE PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Les pays en développement<sup>1</sup> ont été amenés, au même titre que les pays développés, à conclure entre eux des accords contribuant à l'intégration économique et au développement de leurs économies. Dans le système unitaire et égalitaire du GATT tel qu'établi en 1947, les pays en développement avaient les mêmes droits et obligations que les autres parties contractantes. Le système dérogatoire en leur faveur, que les négociateurs de la Charte de La Havane avaient prévu dans l'article 15<sup>2</sup>, ne fut pas repris dans l'Accord général. En effet, l'article XVIII ne stipule en faveur des pays peu développés que les dérogations les autorisant à instituer des restrictions quantitatives pour remédier au déséquilibre de leurs balances des paiements et leur permettant de protéger certaines branches de production déterminées<sup>3</sup>. C'est pourquoi lorsque ces pays ont voulu créer entre eux des espaces économiques unifiés, ils ont fondé

<sup>1</sup> La notion de pays en développement peut varier. Cette notion se rattache soit à un concept politique, soit à un concept économique. Dans le premier cas, cette dénomination est née au cours de la première assemblée de la CNUCED en 1964. Se sont nommés eux-mêmes pays en développement les Etats qui se sentaient exploités ou dominés par les pays industrialisés. Cette définition politique du sous-développement s'explique par le souci de ces Etats d'éviter de choisir des critères stricts permettant de définir objectivement – mais est-ce possible ? – la notion de sous-développement. Actuellement, 122 Etats font partie du groupe dit des 77.

Si en revanche on préfère une conception économique du sous-développement, on admettra que les pays en développement sont ceux qui sont les plus déshérités. Il s'agit d'un critère flou qui peut être compris différemment selon les cas. On peut comparer à cet effet la liste des pays en développement établie par la Suisse en annexe à l'arrêté fédéral sur les préférences tarifaires (FF 1972 I, pp. 272 ss et FF 1977 I, pp. 663 ss et not p. 665) à la liste des pays en développement retenue par le Conseil économique et social de l'ONU (96 Etats), au nombre des pays les moins avancés (28) ou à celui des plus touchés (46), deux catégories récemment créées dans les organismes internationaux.

<sup>2</sup> Cf. E/CONF.2/C.2 et 3/A.14.

<sup>3</sup> Cf. J.H. Jackson, *op. cit.*, pp. 649-656.

juridiquement leurs accords sur les dispositions de l'article XXIV GATT et plus précisément sur celles relatives aux zones de libre-échange.

Or, si l'on procède à un survol de ces divers accords<sup>1</sup> et que l'on lit les rapports des groupes de travail chargés de l'examen de ces textes au sein du GATT, ainsi que les décisions des Parties Contractantes à leur sujet, on ne manquera pas d'être frappé par deux faits. D'une part, la jurisprudence des Parties Contractantes a connu une évolution constante en la matière, fruit de ce que *T. Flory* a appelé «l'inadaptation du GATT» aux problèmes spécifiques des pays en développement. D'autre part, les termes dans lesquels les questions se sont posées au cours des examens de ces accords ont toujours eu un caractère propre. Ainsi, souvent les règles de l'article XXIV GATT ont été appliquées aux pays en développement de manière différente qu'aux pays développés.

Au début, pourtant, les Parties Contractantes défendaient généralement une conception stricte en appréciant les accords entre pays en développement conformément aux critères généraux de l'article XXIV applicables en l'espèce. Les Parties Contractantes n'ont alors pas hésité à constater que les accords conclus par le Nicaragua et le Salvador, ainsi que d'autres Etats d'Amérique Centrale, n'étaient pas entièrement conformes à l'article XXIV<sup>2</sup>, et à en tirer la conséquence juridique. Elles ont par conséquent fait usage, dans leur décision, du paragraphe 10 de l'article XXIV et du paragraphe 5 de l'article XXV. Conformément à la procédure de l'article XXIV, elles ont non seulement pris de réelles décisions quant à la compatibilité juridique de ces accords avec le texte du GATT, mais se sont encore ménagé des contrôles effectifs sur l'évolution de l'application de ces accords. D'un point de vue formel, cette attitude ferme ne déplait point, car elle réprime ce qui était indiscutablement un abus.

Sous la pression des événements, et notamment de la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, les esprits évolueront.

<sup>1</sup> Il s'agit notamment des accords suivants:

- le traité instituant une zone de libre-échange entre le Salvador et le Nicaragua (1951) (texte décision GATT: IBDD, Vol. II, p. 32);
- le traité multilatéral de libre-échange et d'intégration économique de l'Amérique centrale (1958) (auquel participe le Nicaragua) (textes: GATT L/891 et L/1425 Add. 1; et décisions GATT: IBDD, Supp. 5, pp. 29-30 et Supp. 10, pp. 51-53; rapport IBDD, Supp. 10, pp. 104 ss);
- le traité de Montevideo établissant l'ALALC (1960) (texte: GATT/L/1157, Rev. 1; rapport GATT: IBDD, Supp. 9, pp. 91 ss, décision: *ibid.* p. 21);
- le traité établissant le Marché Commun arabe (1957, 1964) (texte: GATT/L/1816, Add. 1, annexe F.1; cf. é.g. GATT/L/1816, Add. 3; rapport GATT cf. IBDD, Supp. 14, pp. 100 ss; décision: *ibid.* p. 22); ce «marché commun» a été présenté au GATT sur la base des dispositions de l'article XXIV relatives à la zone de libre-échange; c'est pourquoi il faut l'examiner ici;
- le traité établissant la CARIFTA (1968) (texte: cf. GATT/L/3074; rapport GATT: IBDD, Supp. 18, pp. 140 ss); à cet accord a succédé le traité instituant la Communauté et le Marché commun des Caraïbes (CARICOM) (1974) (texte: GATT/L/4083; rapport GATT: IBDD, Supp. 24, pp. 74 ss); le groupe de travail ayant généralement admis que ce traité constituait un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière, nous ne nous y référons pas dans ce contexte.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Vol. II, p. 32, IBDD, Supp. 5, pp. 29-30; ils ne satisfaisaient notamment pas à l'exigence du «plan» et du «programme», ni d'ailleurs à l'exigence de l'article XXIV paragr. 8b.

Ainsi, les Parties Contractantes reconnaissent peu à peu qu'une application généralisée de la clause de la nation la plus favorisée et du principe de la réciprocité, qui permettent la réalisation d'un système commercial unitaire, exigent que les pays concernés se trouvent dans une situation économique égale<sup>1</sup>. De plus, l'article XXIV, en reconnaissant uniquement les unions douanières et zones de libre-échange en tant qu'espaces économiques intégrés, ne peut satisfaire les besoins des pays en développement<sup>2</sup>. Les Parties Contractantes vont dès lors assouplir leur jurisprudence rigide, puis, dans un second stade, réviser le texte de l'Accord général pour tenir compte des aspirations des pays peu développés. Il s'agit pour nous d'examiner ici successivement cette jurisprudence particulière en faveur des pays en développement ainsi que la nouvelle réglementation mise en vigueur par le GATT au profit de ces derniers.

### *Section 1. Les accords entre pays en développement examinés au titre de l'article XXIV*

De rigide et uniforme qu'elle était, la jurisprudence du GATT en matière d'accords d'intégration économique, et plus particulièrement d'accords entre pays en développement, est devenue souple et différenciée. Les Parties Contractantes portent moins encore leur appréciation sur la régularité juridique des accords entre pays en développement qu'elles ne le font dans le cadre des conventions entre pays industrialisés. Il s'agit pour elles d'émettre de préférence un jugement tolérant à l'endroit des efforts des pays en développement en vue de promouvoir leur intégration économique<sup>3</sup>. Ainsi les Parties Contractantes s'évertuent à apprécier de manière globale les effets de ces accords, plutôt que de discuter l'application des critères juridiques. L'analyse de quelques rapports va nous le montrer.

#### *A) L'interprétation du critère de l'«essentiel des échanges»*

Dans son application aux accords conclus entre pays en développement, l'interprétation de la notion de l'«essentiel des échanges» a bien entendu posé en

<sup>1</sup> Cf. R. Prebisch, «Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement», Rapport à la CNUCED, 1964, E/CONF.46/3, not. pp. 38 ss.

T. Flory, op. cit. pp. 169 ss; M. Virally, «Vers un droit international du développement», in AFDI, 1965, pp. 3-13.

<sup>2</sup> Cf. C. Eckenstein, «Den Dialog erkämpfen: Industrieländer und Dritte Welt», Genève, 1977, Institut d'études du développement, not. pp. 46-47.

<sup>3</sup> La première phrase des conclusions du rapport du groupe de travail chargé d'examiner l'Accord de libre-échange des Caraïbes est éloquent: «Le Groupe de Travail a exprimé sa sympathie et sa compréhension pour les efforts que les Territoires des parties à l'Accord de libre-échange des Caraïbes déploient en vue de promouvoir l'expansion économique et la diversification des échanges dans la région moyennant une intégration plus étroite de leurs économies» (IBDD, Supp. 18, p. 144, N° 13).

partie les mêmes problèmes déjà décrits au titre premier. Ainsi, au gré des divers examens, les questions soulevées par un traitement différencié des secteurs industriel et agricole furent débattues<sup>1</sup>. Des points spécifiques, relatifs aux produits dits sensibles, pour lesquels la période de transition de la démobilisation tarifaire est prolongée ou qui restent soumis, même à l'issue d'une telle période, à certains droits de douane ou taxes à effet équivalent, ont également été discutés au sein de différents groupes de travail<sup>2</sup>. Certains problèmes controversés, tels l'interprétation qualitative de la notion d'«essentiel des échanges»<sup>3</sup> ou celui de la portée des règles d'origine<sup>4</sup> ont aussi été passés en revue. Aucune de ces questions n'a trouvé de solution formelle. Et on constatera même que les Parties Contractantes ont presque toujours passé sur elles comme chats sur braise. A une exception près<sup>5</sup>, tous les accords conclus entre pays en voie de développement révèlent un faible pourcentage d'échanges couverts. La notion quantitative de l'«essentiel des échanges» est donc touchée. Et pourtant les Parties Contractantes n'ont que rarement relevé cette imperfection contraire à la lettre et à l'esprit de l'article XXIV GATT; elles ont de ce fait indirectement autorisé les pays en développement à conclure des accords préférentiels sectoriels.

Cette attitude s'explique d'un point de vue économique. Le choix d'une interprétation large de la notion d'«essentiel des échanges» au profit des pays en développement a pour effet de leur permettre de protéger leur économie naissante de façon particulièrement efficace, en leur offrant la possibilité d'exclure un nombre important de produits ou de secteurs économiques du libre-échange. Il apparaît en effet que la spécialisation et l'industrialisation, qui s'avèrent être le principal moteur du développement économique de ces Etats, ne peuvent, le plus souvent, être réalisés que par un juste dosage de protectionnisme et de libéralisme. Or, cette quintessence ne s'obtient qu'au moyen d'une forme très ample d'intégration, qui présuppose la nécessité d'une protection<sup>6</sup>. Juridiquement cependant, force nous est de constater que cette interprétation large des obligations qui découlent de l'article XXIV paragraphe 8b en faveur des pays en développement est dépourvue de toute base. En effet, elle établit une distinction entre pays en développement et pays développés alors que celle-ci avait été rejetée par les négociateurs de l'Accord général, qui voulaient que les obligations qui en découlent soient identiques pour ces deux catégories de pays.

La mansuétude du GATT trouve également sa source dans des considérations politiques. Ainsi, dans les considérants de la décision du 23 novembre

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, pp. 95-97, Nos 23 à 29; IBDD, Supp. 18, pp. 142-143, Nos 8 à 11.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, p. 92, N° 8; IBDD, Supp. 14, p. 103, N° 12; IBDD, Supp. 10, p. 105, N° 2.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, p. 92, N° 7.

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, p. 94, N° 16.

<sup>5</sup> La CARIFTA, cf. IBDD, Supp. 18, pp. 140-144.

<sup>6</sup> Cf. R. Robson, «Economic Integration in Africa», London, 1968 (Allen & Unwin), not. pp. 36-37.

1960 autorisant le Nicaragua à certaines majorations de droits du fait de sa participation à la zone de libre-échange de l'Amérique Centrale, les Parties Contractantes expliquent leur attitude clémentine par la constatation que les «parties à ces instruments sont au premier stade de leur développement économique»<sup>1</sup>. L'idée de prendre de manière accrue en considération les besoins spécifiques des pays en développement avait alors déjà fait son chemin<sup>2</sup>. Le GATT ouvrait ainsi la porte à la naissance d'une jurisprudence parallèle uniquement applicable aux pays en développement.

*B) L'interprétation des notions de «plan», «programme»  
et «délai raisonnable»*

Des problèmes comparables ont surgi dans l'application aux pays en développement du paragraphe 5c de l'article XXIV. Le but de la proposition française, qui visait à autoriser les Etats qui veulent se prévaloir de l'article XXIV à conclure des accords provisoires ou intérimaires qui conduisent à une union douanière ou à une zone de libre-échange, était de faciliter la constitution d'espaces économiques unifiés. Les négociateurs ont alors admis que l'on pouvait procéder à des démantèlements successifs à condition qu'ils ne restent pas fragmentaires. Pour s'en assurer, les futures Parties Contractantes ont introduit dans l'Accord général le paragraphe 5c<sup>3</sup>.

Nous avons conclu que les exigences de cette disposition sont à appliquer de cas en cas et avec souplesse<sup>4</sup>. Une interprétation souple trouve toutefois sa limite dans l'effet utile de cette règle qui tend à éviter la création de simples accords préférentiels prévoyant des démantèlements tarifaires graduels, sans pour autant éliminer totalement les entraves aux échanges sur les produits originaires de la zone de libre-échange.

La pratique du GATT à l'égard des pays en développement démontre que les Parties Contractantes ont eu tendance à oublier l'objectif de cette disposition. Les exemples sont là pour le prouver. Ainsi la participation du Nicaragua à l'établissement d'une zone de libre-échange en Amérique Centrale a été autorisée par les Parties Contractantes sur la base de l'article XXIV paragraphe 10 GATT quand bien même aucun plan ni programme permettant de supposer que la zone serait établie dans un délai raisonnable n'ait été prévu dans l'accord<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 10, p. 52.

<sup>2</sup> Cf. J.H. Jackson, op. cit. pp. 640-648.

<sup>3</sup> Cf. E/CONF.2/SR.17, not. pp. 7-9.

<sup>4</sup> Voir ci-dessus, Titre I, Chap. 1, section 3.

<sup>5</sup> Cf. IBDD, Supp. 5, pp. 29-30. A notre avis il eût fallu utiliser ici la procédure du «waiver» de l'article XXV, paragr. 5.

De la même manière, les Parties Contractantes ont donné leur aval à la zone de libre-échange de l'Amérique latine. Elles se sont contentées de regretter que le traité de Montevideo n'ait pas établi de programme précis de libéralisation des échanges, ni de plan pour l'élimination des mesures restrictives, qui devaient rester applicables durant une période transitoire de douze ans en principe<sup>1</sup>.

L'examen de l'accord établissant le Marché commun arabe est peut-être le plus significatif à cet égard. Les parties à l'accord ont déclaré que celui-ci devait permettre la promotion du progrès économique et social de la région, le développement des échanges commerciaux et la consolidation de leurs économies. Elles ont souligné qu'il existait une zone de libre-échange entre elles, et que celle-ci deviendrait en définitive une union douanière une fois qu'un programme de démobilisation et les modalités pour la fixation d'un tarif extérieur commun – qui devait être établi dans un délai de dix ans – auraient été arrêtées<sup>2</sup>. Les pays en développement membres du groupe de travail ont soutenu cette conception. En d'autres mots, les pays en développement ont considéré la zone de libre-échange comme synonyme à l'accord provisoire permettant de réaliser une union douanière<sup>3</sup>. Le groupe de travail a donné sa caution à cette manière de voir les choses. Bien sûr, il a constaté la précarité du plan de démantèlement tarifaire et signalé que «l'essentiel des échanges» ne semblait pas être couvert<sup>4</sup>. Les Parties Contractantes ont néanmoins déclaré qu'elles n'étaient pas en mesure de prendre une décision<sup>5</sup>, ce qui ne devait pas empêcher «les membres du Marché commun qui sont liés par les dispositions de l'Accord général (...) de mettre à exécution leurs plans de libération de leurs échanges mutuels (...)»<sup>6</sup>. Ce faisant, les Parties Contractantes ont implicitement reconnu que, faute de dispositions spécifiques applicables aux pays en développement, celles sur la zone de libre-échange de l'article XXIV, et notamment les exigences des paragraphes 5c et 8b, devaient être interprétées avec souplesse pour permettre aux pays en développement de procéder par étapes à l'unification économique. Cette décision a fait de la zone de libre-échange la forme d'intégration économique qui, moins parfaite que l'union douanière, peut être taillée à la mesure des pays en voie de développement et pallier ainsi l'absence de dispositions particulières à leur avantage<sup>7</sup>. Comme pour l'interprétation

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, pp. 94-96 et not. N<sup>os</sup> 17 et 24.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 14, pp. 101-102, N<sup>os</sup> 4 et 5.

<sup>3</sup> Une telle interprétation présente l'avantage, pour les pays concernés, de se voir soumis, de la part des Parties Contractantes, à des contrôles périodiques beaucoup moins stricts que ceux exercés à l'endroit des accords provisoires.

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 14, p. 105, N<sup>o</sup> 18 notamment.

<sup>5</sup> Ibid. p. 105, N<sup>o</sup> 19.

<sup>6</sup> Ibid. p. 105, N<sup>o</sup> 20.

<sup>7</sup> Cette interprétation procède juridiquement d'une double confusion: confusion de la notion de zone de libre-échange avec celle d'accord provisoire menant à une union douanière et confusion également de la notion de zone de libre-échange avec celle d'accord préférentiel. Ce faisant, les membres du groupe de travail se sont indirectement référés à l'idée émise par les délégués libanais et syrien à la Conférence de La Havane (cf. E/CONF.2/C.3/11, point 13). Ceux-ci

du critère de «l'essentiel des échanges», cette pratique tolérante du GATT à l'égard des pays en développement s'explique d'un point de vue politique et d'un point de vue économique. D'une part, les Parties Contractantes cherchent politiquement à faire amende honorable à la non-ratification de la Charte de La Havane. De l'autre, elles marquent ainsi leur volonté de tenir compte de la situation économique particulière des pays en développement: elles leur accordent en quelque sorte le droit de conclure entre eux des accords préférentiels et de développement.

Cette pratique ne saurait se justifier sur un plan strictement juridique. Elle procède toutefois de cette évolution des esprits qui ouvre de nouvelles perspectives à un phénomène nouveau, à savoir l'effort d'intégration des pays en développement.

### C) *Le concept de région économique*

C'est donc pour tenir compte de la nécessité du développement économique des pays peu développés que les Parties Contractantes ont établi, à leur profit, une interprétation large des paragraphes 5c et 8b de l'article XXIV GATT. De leur côté, les pays en développement ont avancé, au cours des débats tenus à l'occasion des différentes procédures d'examen, l'argument de leur appartenance à une même région économique pour justifier, vis-à-vis des Parties Contractantes, un traitement spécial.

Cette idée n'est pas nouvelle. La possibilité de prévoir un régime spécial dérogeant à la clause de la nation la plus favorisée en faveur des pays voisins, contigus, ou appartenant à la même région économique a été envisagée dans les commissions préparatoires et à La Havane. C'est ainsi que cette conception se rencontre déjà à l'état embryonnaire dans les procès-verbaux des discussions de Londres et de Genève<sup>1</sup>. Elle est de même ancrée dans le projet libano-syrien de zone de libre-échange<sup>2</sup>. Les négociateurs de La Havane sont allés encore plus loin dans cette direction, puisqu'ils ont repris la notion de «région économique» à titre de justification essentielle pour le projet d'article autorisant les accords préférentiels conclus en vue du développement économique de certains pays<sup>3</sup>.

avaient en effet énoncé le concept de zone de libre-échange pour remplacer celui d'accord préférentiel en faveur des pays en développement. Ainsi, ils se contentaient d'exiger, dans leur définition de la zone de libre-échange, que celle-ci prévoie «une suppression importante des tarifs douaniers» et non leur libération totale. (Voir *infra*, Partie III, Chap. 1, section 1 B.)

<sup>1</sup> Cf. E/PC/T/C.II/PV.7, pp. 23 et 24; E/PC/T/PV.2/4, p. 22; cf. ég. E/PC/T/C.II/PV.12, pp. 15-16, document qui reproduit la position syro-libanaise sur les «autres préférences régionales».

<sup>2</sup> Cf. E/CONF.2/C.3/11, point 13.

<sup>3</sup> Ainsi parmi les critères qui prévoient une procédure d'approbation automatique pour les accords préférentiels «figure notamment le fait que les territoires des Etats membres sont contigus ou qu'ils appartiennent à une même région économique». (Cf. E/CONF.2/C.2 et 3/A.14, points 5 à 10 et not. point 8).

Les promoteurs de ce texte portaient de la conception que l'intégration économique régionale, quelle qu'en puisse être la forme, était automatiquement génératrice de nouveaux courants d'échanges et de ce fait concourait au développement économique des territoires peu favorisés. Cette possibilité ouverte aux pays en développement de conclure entre eux des accords préférentiels régionaux n'a finalement pas été consacrée, ainsi que nous le savons, lorsque l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce s'est vu appelé à succéder à la Charte de La Havane.

La notion de région économique fut également incluse dans la proposition syro-libanaise concernant la création des zones de libre-échange. Elle en était même le critère déterminant. Celui-ci fut pourtant rapidement abandonné<sup>1</sup> sans que les négociateurs en donnent de justification. Le concept de région économique a ensuite été ravivé par les pays en développement qui l'ont utilisé pour justifier à l'égard des Parties Contractantes la conclusion d'accords d'intégration économique<sup>2</sup>. Cette motivation a même été reprise par certains pays développés. Ce fut le cas de la CEE qui l'invoqua à plusieurs reprises pour justifier notamment la conclusion de ses accords avec les Etats riverains de la Méditerranée<sup>3</sup>.

Certaines Parties Contractantes ont voulu faire de l'appartenance à une même région économique un critère déterminant pour la promotion du développement économique<sup>4</sup>. Malgré cela, l'appartenance à une même région économique n'est pas devenue sous l'action de la jurisprudence un critère additif extra-légal. On constate bien entendu que la majorité des accords présentés au GATT au titre de l'article XXIV – que cela soit par des pays en voie de développement ou par des pays développés – sont des accords à caractère régional<sup>5</sup>; il y en a pourtant un certain nombre qui sont non régionaux<sup>6</sup>. Toutefois dans le cadre des accords d'intégration économique conclus par des pays en dévelop-

<sup>1</sup> Déjà dans l'avant-projet français concernant les zones de libre-échange qui élaborait les prémices de la délégation syro-libanaise (cf. E/CONF.2/C.3/Add.1).

<sup>2</sup> Ainsi dans le cadre de la CARIFTA (IBDD, Supp. 18, p. 140, N° 3), dans celui du «Marché commun arabe» (IBDD, Supp. 14, p. 101, N° 4).

<sup>3</sup> Cf. par ex. l'Accord de la CEE avec l'Espagne (IBDD, Supp. 18, p. 181, N° 3); l'Accord de la CEE avec Malte qui met en avant les liens géographiques de Malte avec l'Europe (IBDD, Supp. 19, p. 98, N° 3); de même l'accord de la CEE avec Chypre (IBDD, Supp. 21, p. 104, N° 4); pour plus de détails concernant les accords entre pays à stade de développement différent, cf. chapitre suivant.

<sup>4</sup> Cf. cas du «Marché commun arabe» (IBDD, Supp. 14, p. 103, N° 7); cas de la participation du Cameroun à l'Union douanière équatoriale (IBDD, Supp. 12, p. 77, N° 4).

<sup>5</sup> Ainsi, la plupart des accords bilatéraux sont des accords entre Etats contigus (Australie/Nouvelle-Zélande; Grande-Bretagne/Irlande; Afrique du Sud/Rhodésie). Il en va de même pour de nombreux accords multilatéraux (en Europe, l'AELE et la CEE; en Afrique, le Marché commun arabe, l'Union douanière équatoriale; en Amérique latine, l'ALALC et la CARIFTA par ex).

<sup>6</sup> Ainsi sont dépourvus de ce caractère régional les accords de la CEE avec les «pays et territoires d'outre-mer» ou avec les Etats africains des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Accord tripartite entre l'Inde, la Yougoslavie et l'Egypte.

pement ce critère a joué un rôle certain. Il a souvent été considéré par les Parties Contractantes comme une raison supplémentaire pour ne pas condamner la création d'espaces économiques unifiés qui de toute évidence ne remplissaient pas les conditions juridiques de l'article XXIV GATT. Entre les lignes des rapports sur la participation du Cameroun à l'Union douanière équatoriale, le Marché commun arabe ou la CARIFTA, on peut aisément entrevoir que les Parties Contractantes admettent qu'une intégration régionale entre pays peu développés, même imparfaite aux yeux des critères de l'article XXIV, est digne de leur soutien. Une telle intégration régionale permettrait à leurs yeux en effet non seulement d'accélérer les efforts de développement de ces pays et d'accroître leurs échanges mutuels mais également de mieux les faire participer au commerce mondial, ce qui crée de nouveaux courants d'échanges, dont les Etats tiers bénéficieront aussi.

*D) La relative bienveillance du GATT à l'égard des accords  
conclus par les pays en développement.*

Les exemples tirés de la pratique du GATT telle qu'elle s'est profilée au cours des examens des accords conclus par les pays en développement dénotent une certaine bienveillance des Parties Contractantes. En effet, l'interprétation qu'elles ont donnée aux exigences des paragraphes 8b et 5c de l'article XXIV, ainsi que leur attitude à l'égard de l'argument de l'appartenance à une même «région économique», prouvent que celles-ci ont appliqué les critères juridiques de l'article XXIV avec beaucoup de largesse à l'endroit des pays peu développés et qu'elles ont fondé leur appréciation sur une approche beaucoup plus économique et politique que juridique.

L'attitude que nous qualifions de bienveillante pourrait être considérée par certains simplement comme la résultante de l'incapacité des Parties Contractantes à trouver un consensus sur le caractère des espaces économiques unifiés soumis à leur appréciation. Ce serait une erreur. En effet, l'attitude des Parties Contractantes apparaît beaucoup plus positive que cela, si on examine d'un peu plus près la jurisprudence. Ainsi, à titre d'exemple, on notera qu'à une occasion les Parties Contractantes ont «exprimé l'espoir» que les critères qui seront choisis pour les règles d'origine – qui ont une influence directe sur la notion de libération pour «l'essentiel des échanges» –, soient «appliqués de façon libérale»<sup>1</sup>. Toujours en examinant l'Accord de Montevideo, elles se sont «inquiétées», sans plus, de l'absence de «plan» et de «programme»<sup>2</sup>. Dans un

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, p. 94, N° 16; cf. ég. quant au problème du «coverage» IBDD, Supp. 14, p. 102, N° 5 et p. 103, N° 12.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, p. 94, N° 17.

autre cas, les Parties Contractantes ont recommandé aux parties l'établissement d'un «plan» et d'un «programme» qui faisaient cruellement défaut<sup>1</sup>. Elles ne les ont pas pour autant empêchées de poursuivre leur intégration. En examinant l'ALALC sous l'angle du paragraphe 5b de l'article XXIV GATT, les Parties Contractantes ont à nouveau exprimé leur «crainte que l'application du Traité n'entraîne une discrimination contre les importations en provenance des pays tiers»<sup>2</sup> sans tirer les conséquences juridiques qui s'imposaient à la suite de cette constatation. En étudiant l'accord portant création du Marché commun arabe, les Parties Contractantes ont constaté que cet accord, présenté par les parties comme un accord d'union douanière, n'établissait ni tarif extérieur, ni règlements commerciaux communs, qu'il ne pouvait donc être considéré comme un accord provisoire tendant à l'établissement d'une union douanière. Elles étaient donc d'accord sur le diagnostic mais ont néanmoins admis que, faute de mieux, les dispositions applicables en l'espèce devaient être celles relatives aux zones de libre-échange puisque les critères énoncés par l'article XXIV GATT pour les unions douanières n'étaient visiblement pas satisfaits<sup>3</sup>. Le groupe de travail a même signifié «qu'il approuvait sans réserve le désir manifesté par les membres du Marché commun arabe de coordonner leurs efforts de développement et d'accroître leurs échanges mutuels, en vue d'augmenter leur production et d'élever le niveau de vie de leurs peuples»<sup>4</sup>. Ce faisant, elles ont érigé les dispositions sur les zones de libre-échange en dispositions passe-partout pouvant être invoquées par les pays en développement à défaut d'autres possibilités.

Tous ces exemples montrent que les Parties Contractantes ont fait abstraction des malformations juridiques des accords présentés par les pays en développement. Ils prouvent également qu'il n'est pas exagéré de dire, comme nous l'avons déjà laissé entendre, que le processus d'intégration économique régionale entre pays en développement a été officiellement sanctionné par les Parties Contractantes comme un des moyens de promouvoir le commerce entre ces pays et d'accélérer leur développement, et par voie de conséquence d'augmenter le courant des échanges dans le commerce mondial<sup>5</sup>. Cette mansuétude des Parties Contractantes à l'égard des pays en développement a été étendue à des degrés divers aux accords conclus entre pays à stade de développement différent et même à ceux négociés entre pays industrialisés. Ainsi, dans le premier cas, certains membres de différents groupes de travail ont relevé que si les accords qui leur étaient soumis n'étaient pas pleinement conformes aux dispositions de l'article XXIV, il fallait néanmoins leur donner un «aval provisoire» en les considérant dans une perspective dynamique. A leurs yeux, ces conventions

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 5, p. 30.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, p. 94, N° 19.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 14, p. 106, N° 22; cf. *ibid.* pp. 103-105.

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 14, p. 104, N° 8.

<sup>5</sup> Dans ce sens *H.R. Kraemer*, «Changing Principles Governing International Trade», in *JWTL*, Vol. 8 (Mai-Juin 1974), pp. 227-238 et not. p. 233.

devraient permettre aux pays en développement d'atteindre un degré de développement suffisant, qui facilitera leur participation au commerce mondial et l'intégration de leurs économies, leur ouvrant la voie de relations avec les pays industrialisés, qui ultérieurement pourront mieux se rapprocher du libre-échange tel que conçu par l'article XXIV<sup>1</sup>.

Cette attitude très large des Parties Contractantes a entraîné deux conséquences. D'une part, la pratique des Parties Contractantes a suppléé à l'absence de dispositions spéciales dans l'Accord général en faveur du développement économique. Par le biais de la pratique, un nouveau droit dérogatoire du droit commun a été créé en faveur des pays en développement. D'autre part, cette jurisprudence a très fortement contribué à promouvoir la révision de l'Accord général en préparant la voie à l'insertion de la Partie IV. Elle a ainsi indirectement permis d'élaborer un nouvel objectif pour le GATT, en transformant ce dernier en un instrument du développement économique.

## *Section 2. Les accords entre pays en développement examinés au titre de la Partie IV*

Sous la pression accrue des pays en développement, les Parties Contractantes ont finalement admis que l'Accord général, seule chartre du commerce mondial, devait également servir d'instrument au développement économique. Or, l'article XVIII n'établit en faveur «des parties contractantes dont l'économie ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en est aux premiers stades de son développement»<sup>2</sup> qu'un système dérogatoire, exceptionnel et négatif<sup>3</sup>, dont ils ne peuvent se contenter à la longue. En effet, ce système oblige les pays en développement à quémander une acceptation préalable et les soumet à un contrôle très strict de la part des Parties Contractantes, même lorsqu'ils veulent déroger à l'article I GATT «dans le but d'exercer leurs programmes et leurs politiques de développement»<sup>4</sup>.

Avec l'introduction dans l'accord général de la Partie IV appliquée de facto depuis le début de l'année 1965<sup>5</sup>, les Parties Contractantes admettent «qu'il est

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, p. 183, N° 10; cf. *ibid* pp. 179-180, N° 27, p. 174, N° 9.

<sup>2</sup> Art. XVIII parag. 1 GATT.

<sup>3</sup> Cf. *T. Flory*, op. cit. pp. 172-176.

<sup>4</sup> Art. XVIII parag. 2. Cf. quant à l'histoire de cette disposition, *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 628-640. (Comparer les divers textes, Rapport de Londres (E/PC/T/33), Rapport de Genève (E/PC/T/186, not. art. 13 parag. 4c), art. XVIII GATT (1947), (IBDD, Vol. I), avec les textes actuels, art. XVIII et Partie IV.) Les problèmes du développement ont été discutés par de nombreux auteurs. On peut consulter entre autres *R. Prebisch*, op. cit., *T. Flory*, op. cit. pp. 172-176; «L'évolution du Commerce International», Genève GATT/1958/3 (Rapport Haberler); *J. L'Huillier*, «Les organisations internationales de coopération économique et le commerce extérieur des pays en voie de développement», Genève 1969 (Etudes et travaux de l'UIHEI N° 9), pp. 72-80.

<sup>5</sup> Cf. IBDD, Supp. 13, p. 11.

nécessaire d'assurer une augmentation rapide et soutenue des recettes d'exportation des parties contractantes peu développées» et «de faire des efforts positifs» en vue de leur participation accrue au commerce international<sup>1</sup>. Ainsi la promotion du commerce des pays en développement qui contribue à stimuler leur développement économique, devient de jure un objectif de l'Accord général<sup>2</sup>.

Dans la pratique, ce nouvel objectif a été réalisé de trois manières principales. D'abord par la conclusion entre pays en développement d'accords commerciaux – à l'exemple de l'accord commercial entre l'Inde, l'Egypte et la Yougoslavie<sup>3</sup>. Ensuite par des négociations tendant à réduire entre les parties peu développées les obstacles aux échanges – c'est le cas du Protocole concernant les négociations commerciales entre les pays en voie de développement<sup>4</sup>. Enfin par l'engagement pris par les pays développés d'abaisser et même d'éliminer les obstacles au commerce des pays en développement<sup>5</sup>.

La Partie IV confère ainsi aux pays en développement une base juridique nouvelle pour la conclusion d'accords préférentiels qui poursuivent un objectif de développement économique. Elle entérine également l'engagement des pays développés d'accorder aux Etats peu développés un traitement préférentiel en ce sens que «les parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles dans des négociations commerciales (...)» de la part des pays en développement<sup>6</sup>.

Dès lors, comme nous allons pouvoir le constater, les pays en développement ne sont plus réduits à invoquer l'article XXIV GATT quand ils veulent construire entre eux un espace économique. Cela représente un avantage certain pour eux et pour la sécurité juridique: l'article XXIV sera moins soumis aux distorsions mentionnées ci-dessus, rendues indispensables pour l'adapter aux besoins spécifiques des pays en développement.

<sup>1</sup> Art. XXXVI paragr. 2 et 3 GATT.

<sup>2</sup> Cf. au sujet de la Partie IV not. IBDD, Supp. 13, pp. 2 ss; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 640-656; *T. Flory*, op. cit. pp. 177-190.

En 1955 déjà, en introduisant dans l'Accord général l'article XXVIII bis, les Parties Contractantes avaient sanctionné cette évolution. La première entorse en faveur de l'octroi d'un statut spécial aux pays en développement était faite. En effet, le paragr. 3b de cette nouvelle disposition autorise les pays les moins développés à user avec plus de souplesse de la protection tarifaire et à maintenir des droits à des fins fiscales.

La seconde entorse remonte au Kennedy Round. Les Parties Contractantes autorisèrent dans leur décision de mai 1963 les pays en développement à invoquer le principe de non-réciprocité dans les négociations commerciales (cf. IBDD, Supp. 12, pp. 36 ss et not. p. 49, N° 8).

<sup>3</sup> Texte de l'accord: GATT/L/2980, Add. 1.

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, p. 12.

<sup>5</sup> Cf. art. XXXVII GATT.

<sup>6</sup> Cf. art. XXXVI paragr. 8 GATT.

### A) *L'accord commercial entre l'Inde, l'Egypte et la Yougoslavie*

L'accord tripartite entre l'Inde, l'Egypte et la Yougoslavie<sup>1</sup> prévoit en son article II que les parties s'accorderont des concessions spéciales sur certains produits originaires de leurs territoires. Ces préférences sont énumérées dans une liste commune, annexée à l'accord. Les marges de concession équivalent à 40% et après 12 mois à 50% du taux de droit effectivement appliqué à la nation la plus favorisée.

Cet accord, qui est ouvert à l'accession de tous les pays en développement qui en manifesteraient le désir (art. IX), est contraire au principe de l'article I GATT qui condamne la notion même de préférences. De plus, les dispositions prises par les parties établissent un accord préférentiel qui ne satisfait pas aux critères de l'article XXIV GATT. Conscientes de ce fait, les parties à l'accord se sont fondées dans leur communication aux Parties Contractantes sur la Partie IV du GATT et se sont déclarées prêtes à incorporer leur convention dans tout arrangement qui pourrait être conclu entre les pays en développement sur la base des échanges de vues qui avaient lieu au GATT dans le cadre du Comité des négociations commerciales des pays en développement<sup>2</sup>. Aussi le groupe de travail saisi de cet accord fut-il chargé de l'examiner à la lumière de toutes les dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce et plus particulièrement «au regard des objectifs des Parties Contractantes concernant l'expansion des échanges entre pays en développement»<sup>3</sup>.

Au cours des délibérations, plusieurs Parties Contractantes ont estimé que la Partie IV ne pouvait être invoquée à l'encontre des obligations découlant des Parties I, II et III de l'Accord général<sup>4</sup>. Selon leur opinion la Partie IV GATT n'était pas érigée en principe permettant de déroger de manière automatique aux obligations découlant de l'Accord général<sup>5</sup>; une décision des Parties Contractantes s'avérait indispensable. Toutefois, cette décision ne pouvait juridiquement se fonder sur le seul article XXV paragraphe 5 du fait que les Parties Contractantes reconnaissent dans la Partie IV que l'un des principaux objectifs de l'Accord général est de promouvoir et d'encourager le commerce des pays en développement dans le but de stimuler leur développement économique<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Cf. texte de l'accord: GATT/L/2980, Add. 1; rapports IBDD, Supp. 16, pp. 88 ss, Supp. 17, pp. 150 ss, Supp. 20, pp. 247 ss; décisions IBDD, Supp. 16, pp. 16 ss, Supp. 17, pp. 21-23; Supp. 20, p. 25.

<sup>2</sup> Cf. GATT/L/2980.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 16, p. 88, N° 1.

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 16, p. 93, N° 12.

<sup>5</sup> Certains pays en développement auraient voulu que cela fût le cas (cf. leur position, défendue au cours de la 25<sup>e</sup> session GATT/SR.25/3, p. 45). Ils auraient voulu en quelque sorte que la Partie IV équivale à un article XXIV, applicable aux seuls pays en développement, qui leur eût permis sans approbation formelle de la part des Parties Contractantes, de conclure des accords préférentiels qui stimulent leur développement. Cette opinion toutefois ne l'emporta pas.

<sup>6</sup> Cf. IBDD, Supp. 16, p. 17, considérant 2.

Dans leurs conclusions les Parties Contractantes ont alors choisi la voie médiane. La Partie IV GATT certes légitime les pays en développement à conclure des accords préférentiels favorables et leur développement. Ceux-ci restent toutefois des accords préférentiels qui dérogent aux objectifs fondamentaux du GATT et de ce fait ne peuvent bénéficier d'une acceptation automatique et tacite.

La situation juridique au sein du GATT de l'article XXIV et de la Partie IV diffère donc fondamentalement: les accords conclus sur la base de l'article XXIV ne nécessitent pas d'approbation préalable; ils sont automatiquement admis s'ils sont conformes aux critères énoncés à l'article XXIV. Au contraire, les accords qui font appel à la Partie IV sont soumis à une acceptation a priori des Parties Contractantes car ils ne sont pas en harmonie avec les objectifs primordiaux du GATT.

### *B) Le protocole concernant les négociations commerciales entre pays en voie de développement*

Ce protocole, signé en 1971, est entré en vigueur en 1973<sup>1</sup>. Il prévoit que les pays en développement participants échangeront des listes de concessions, annexées au Protocole, et consolidées entre les pays participants conformément à la procédure habituelle du GATT<sup>2</sup>. Il est applicable exclusivement aux pays en développement et a donc vis-à-vis des Etats développés un caractère discriminatoire contraire aux prescriptions de l'article I GATT.

Puisque ce Protocole devait fonctionner sur une base préférentielle, il était à nouveau indispensable que sa mise en œuvre soit autorisée par une décision portant dérogation aux dispositions établies par l'article I GATT<sup>3</sup>. Mais ce Protocole fut également considéré de manière générale comme conforme aux buts établis par la Partie IV GATT, car en accroissant les échanges mutuels entre pays participants, il aidait indirectement à l'expansion du commerce mondial. Sous ces conditions, les Parties Contractantes choisirent à nouveau la voie médiane et accordèrent aux parties au Protocole une dérogation aux dispositions de l'article I GATT<sup>4</sup>. Celle-ci ne se fonde pas expressément sur l'article XXV paragraphe 5, mais plutôt sur l'esprit général qui ressort de la Partie IV GATT<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Il est applicable, à l'heure où nous écrivons, à 16 pays en développement, cf. IBDD, Supp. 24, p. 168, N° 3.

<sup>2</sup> Cf. texte IBDD, Supp. 18, pp. 12 ss.

<sup>3</sup> Cf. GATT/SR.27/1.

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, pp. 28 ss; IBDD, Supp. 20, pp. 24-26.

<sup>5</sup> Certaines parties ont pourtant émis l'opinion, au cours des débats, que de tels accords exigent un «waiver» conformément à l'art. XXV parag. 5 (cf. GATT/SR.27/2 et GATT/SR.27/12).

Sur la base de ce Protocole, les pays en développement membres de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (ESCAP)<sup>1</sup> ont conclu le 31 juillet 1975 à Bangkok un premier Accord sur les négociations commerciales<sup>2</sup>. Cet accord, qui a pour but de promouvoir l'expansion du commerce entre les pays membres, établit entre eux des préférences tarifaires sur certains produits importants pour le développement de leurs économies. Le texte de cet accord a été transmis aux Parties Contractantes conformément aux dispositions de la Partie IV applicables en l'espèce<sup>3</sup>. Il ressort du rapport du Groupe de travail<sup>4</sup> que les Parties Contractantes auraient préféré accorder aux signataires de l'Accord de Bangkok un «waiver» selon la procédure habituelle. Dans un esprit de compromis elles ont toutefois accepté de ne pas se fonder expressément sur l'article XXV paragraphe 5 GATT. Elles ont alors recommandé au Conseil une décision qui contient trois éléments:

- Les parties s'engagent à notifier au GATT toute nouvelle concession préférentielle qu'elles pourraient s'accorder.
- Les parties acceptent une procédure de consultation en cas de lésion des intérêts commerciaux de parties tierces par le fait de cet accord; si cette procédure devait échouer, l'affaire serait portée devant les Parties Contractantes qui formuleront le plus rapidement possible une recommandation.
- Les parties sont d'accord de procéder tous les deux ans à une révision de la présente décision sur la base d'un rapport; elles laissent toute possibilité ouverte aux Parties Contractantes de faire à cette occasion de nouvelles recommandations.

Le 31 août 1977, un accord entre les pays membres de l'ASEAN<sup>5</sup> est entré en vigueur<sup>6</sup>. Il est également fondé sur ce Protocole. Cette accord prévoit des arrangements commerciaux préférentiels entre les pays membres de l'ASEAN.

<sup>1</sup> Les pays signataires sont le Bangladesh, l'Inde, le Laos, les Philippines, la République de Corée, le Sri-Lanka et la Thaïlande.

<sup>2</sup> Texte de l'Accord, cf. GATT/L/4418.

<sup>3</sup> La notification a été faite sur la base de l'art. XXXVII paragr. 5 GATT qui stipule que les différentes parties contractantes s'offriront toutes les facilités pour entrer en consultation sur tout problème qui pourrait surgir du fait de l'application de la Partie IV.

Il ressort de la procédure de questions-réponses (GATT/L/4529) que les Etats signataires de l'Accord de Bangkok le considèrent comme conforme aux objectifs globaux et à l'esprit de l'Accord général dans son ensemble et en particulier à ceux de la Partie IV. Sans qu'elles répondent de façon expresse, il semble que les parties à l'Accord de Bangkok soient d'avis que la présentation de l'accord sur la base juridique de la seule Partie IV GATT suffit et qu'elles n'ont pas besoin de requérir une dérogation.

<sup>4</sup> Cf. GATT/L/4635.

<sup>5</sup> Les pays membres de l'ASEAN sont l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande.

<sup>6</sup> Texte de l'Accord, cf. GATT/L/4581.

Il vise particulièrement l'extension des préférences tarifaires, la libéralisation des barrières non tarifaires sur une base préférentielle (art. 3) et certains arrangements préférentiels s'appliquant aux échanges de produits de base, notamment le riz et le pétrole brut (art. 4). L'examen de cet accord présentera certainement pour les Parties Contractantes une nouvelle occasion d'appliquer les principes retenus pour l'examen de l'Accord de Bangkok.

Enfin on rappellera ici que le Comité des pays participant au Protocole a également admis dernièrement deux pays en développement, à savoir le Bangladesh et le Paraguay, à se prévaloir sans négociations, et de ce fait sans concessions réciproques, des avantages que confère cet arrangement<sup>1</sup>.

### *C) Les préférences généralisées en faveur des pays en développement*

Au cours de la deuxième session de la CNUCED à La Nouvelle-Delhi une recommandation de principe prévoyant l'octroi de préférences généralisées des pays industrialisés aux pays en développement a été adoptée<sup>2</sup>. De son côté le GATT, en se fondant sur cette résolution et sur la Partie IV de l'Accord général, a décidé de déroger pour une période de dix ans, avec possibilité de renouvellement, aux dispositions de l'article I «pour permettre aux parties contractantes développées d'accorder (...) un traitement tarifaire préférentiel à des produits originaires des pays et territoires en voie de développement (...) sans accorder ledit traitement aux produits similaires originaires d'autres parties contractantes»<sup>3</sup>. Cette décision, qui met en vigueur le principe de non-réciprocité prévu à l'article XXXVI paragraphe 8, «apparaît comme un revirement total» par rapport aux lignes directrices reconnues par l'Accord général<sup>4</sup>.

Juridiquement pourtant cette décision ne constitue pas, pour les Parties Contractantes développées, un engagement contraignant. De plus, les préférences n'ont qu'un caractère temporaire. Les difficultés rencontrées par les Parties Contractantes à une révision de l'article I<sup>5</sup> expliquent qu'elles aient à nouveau choisi le moyen terme entre l'obligation de satisfaire à cette disposition et l'octroi d'une dérogation spéciale fondée sur l'article XXV paragraphe 5. En effet, la Partie IV du GATT ne permettait pas, à elle seule, de servir de base juridique à l'octroi de préférences. Il fallait soit une modification de l'article I,

<sup>1</sup> Cf. les décisions à cet effet: IBDD, Supp. 23, pp. 169 et 1971. Conformément à la décision des Parties Contractantes de 1971, le Comité des pays participants leur a transmis chaque année depuis l'entrée en vigueur du Protocole un rapport sur son application. Cf. IBDD, Supp. 21, pp. 136 ss; IBDD, Supp. 22, pp. 77 ss; IBDD, Supp. 23, pp. 162 ss.

<sup>2</sup> Document CNUCED/TD/L.37 (18 avril 1968).

<sup>3</sup> Décision du 25 juin 1971, IBDD, Supp. 18, p. 27.

<sup>4</sup> Cf. T. Flory, op. cit. p. 186.

<sup>5</sup> Cf. T. Flory, op. cit. p. 188.

soit une dérogation ou un amendement, soit créer une base juridique spécifique<sup>1</sup>. Les Parties Contractantes ont choisi cette dernière solution.

Cette solution intermédiaire a permis aux Parties Contractantes d'instituer une procédure de contrôle similaire à celle de l'article XXIV paragraphe 7. En effet toute partie contractante qui instaure un tel régime préférentiel doit en adresser notification aux Parties Contractantes et leur communiquer tous les renseignements utiles à son sujet. De plus «ladite partie contractante se prêtera à des consultations à la demande d'une autre partie contractante qui considérerait qu'un avantage résultant pour elle de l'Accord général risque d'être ou est indûment compromis du fait de l'arrangement préférentiel»<sup>2</sup>.

Cette décision a connu un rayonnement pratique extrêmement vaste. Toutes les parties contractantes développées ont en effet adopté de telles mesures<sup>3</sup>. D'un point de vue juridique toutefois, elle ne peut donner entière satisfaction aux pays en développement. En effet, elle n'est qu'un premier pas vers une dualité des régimes applicables dans le commerce international, ce que recherchent les Etats déshérités. Selon cette idée le premier de ces régimes serait fondé sur le principe de la réciprocité et de la non-discrimination; il serait valable pour les seules relations entre pays développés. Le second aurait au contraire pour base la non-réciprocité et les préférences; il aurait cours pour les relations entre pays développés et pays en développement. Ce seuil, qui n'a pas vraiment été franchi avec l'inclusion, dans l'Accord général, de la Partie IV<sup>4</sup>, ne pourra l'être que si l'article I est modifié en conséquence.<sup>5</sup>

\* \* \*

L'introduction de la Partie IV dans l'Accord général a consacré certaines des aspirations légitimes des pays en développement. Elle est la conséquence normative de l'évolution des idées en matière de coopération au développement et plus particulièrement de la progression jurisprudentielle du GATT à l'égard

<sup>1</sup> Cf. *J.H. Jackson*, op. cit. p. 661.

<sup>2</sup> Décision citée, lettres c et d.

<sup>3</sup> Ainsi par exemple les Etats-Unis (GATT/L/4299, Add. 1); la Suisse, (RS 632.911) et (TD/B/373/Add.9/Rev. 1, Amend. 2); la CEE (JOCE/L/394, 20.12.1976) et (JOCE/L/361, 30.12.1976), pour n'en citer que trois.

<sup>4</sup> En adoptant la Partie IV, les Parties Contractantes sont en fait restées fidèles aux options prises à La Havane quand elles ont refusé d'accorder aux pays en développement un régime dérogatoire spécial et généralisé pour la conclusion d'accords préférentiels (cf. E/CONF.2/C.2/42 et ICITO/I/8, p. 33).

<sup>5</sup> En effet les pays en développement ne sont pas entièrement satisfaits de l'actuelle Partie IV GATT. Ils recherchent une base juridique permanente pour un traitement différencié et plus favorable. De plus, ils ne veulent pas d'un régime d'exception nécessitant à chaque fois une habilitation expresse des Parties Contractantes. Enfin ils désirent que les procédures de négociation et de conciliation soient améliorées pour leur permettre de disposer de moyens de défense réels au cas où un avantage ou une concession octroyés dans le cadre du système généralisé des préférences leur seraient retirés.

des accords d'intégration conclus en vue de favoriser le développement économique des pays peu développés. Ceux-ci disposent maintenant plus que d'une simple bienveillance des Parties Contractantes à l'endroit des accords préférentiels qu'ils pourraient vouloir conclure pour promouvoir leur meilleure participation au commerce mondial.

L'étude entreprise dans ce chapitre nous a permis de constater qu'il avait été le plus souvent<sup>1</sup> abusif, de la part des pays en développement, d'invoquer les dispositions de l'article XXIV relatives aux zones de libre-échange pour couvrir leurs accords d'intégration. En effet, l'article XXIV a été taillé à la mesure des seuls pays industrialisés, et ses critères sont mal adaptés aux besoins des pays en développement. Cette conclusion se verra confirmée au cours du chapitre suivant.

<sup>1</sup> L'exception qui confirme la règle est la CARIFTA, qui répond le mieux à la définition de l'article XXIV. Cf. IBDD, Supp. 18, p. 141, N° 7 et p. 144, N° 13.

## CHAPITRE 2

### LES ACCORDS ENTRE PAYS A STADES DE DÉVELOPPPEMENT DIFFÉRENTS

Nous inclinons à penser, après l'examen entrepris au cours du chapitre précédent, que le terme «zone de libre-échange», lorsqu'il a été utilisé pour définir des accords conclus entre pays en développement, recouvre une réalité différente de celle consacrée par l'article XXIV GATT, ou, à tout le moins, une réalité qui ne tient pas véritablement compte des critères juridiques qui se trouvent énumérés dans la disposition de l'Accord général définissant la zone de libre-échange. Cette analyse va être confirmée par l'étude des accords entre pays à stade de développement différent.

La double signification donnée aux termes «zone de libre-échange» s'explique essentiellement par deux faits. D'abord les pays en développement ne trouvaient, jusqu'à une époque assez récente, aucune disposition spécifique dans l'Accord général qui tienne compte de leur situation économique particulière. C'est pourquoi, lorsqu'ils envisageaient de conclure des accords préférentiels, ils utilisaient comme base juridique l'article XXIV qui était ainsi détourné de son but initial. Ensuite, cette pratique s'est répandue de manière inattendue sous l'action conjuguée du besoin croissant des pays en développement d'unir leurs efforts de développement par une intégration toujours plus poussée de leurs économies et de la nécessité qu'ils ressentient de conserver des relations privilégiées avec leurs anciennes métropoles.

Dans tous les exemples d'accords conclus entre pays à stade de développement différent, la CEE est partie<sup>1</sup>. Parmi ceux-ci, on pourra distinguer, du

<sup>1</sup> Cf. B.S. Hürni, «Die bestehenden Systemen von präferenzzöllen zugunsten der Entwicklungsländer», in AW 1975, pp. 115-132. Il faut toutefois mentionner que l'Australie a récemment conclu un tel accord avec la Papouasie - Nouvelle-Guinée (GATT/L/4451, Add. 1). Le rapport du groupe de travail, que nous n'avons pu étudier de façon approfondie, (cf. IBDD,

point de vue du droit communautaire, les accords d'association fondés sur l'article 238 (et 131 et ss) CEE, et les accords commerciaux, dont la base juridique se trouve être l'article 113 CEE<sup>1</sup>. Aussi bien les accords d'association que les accords commerciaux ont été présentés au GATT en invoquant les dispositions de l'article XXIV GATT, tout en les motivant par des considérations économico-politiques qui, en réalité, échappent totalement aux critères de l'article XXIV GATT<sup>2</sup>.

### *Section 1. Les accords d'association présentés au titre des dispositions sur les zones de libre-échange*

A titre liminaire, il sied peut-être de rappeler brièvement que d'un point de vue formel la CEE dispose de trois types d'instruments pour conduire ses relations extérieures en matière d'accords économiques. Il s'agit de l'adhésion (art. 237 CEE) réservée aux Etats européens, et de ce fait exclue dans ce contexte<sup>3</sup>, de l'association (art. 238 CEE)<sup>4</sup>, et de la conclusion d'accords commerciaux (art. 113 CEE)<sup>5</sup>.

Supp. 24, pp. 68 ss) présente une argumentation similaire à celle contenue dans les derniers accords conclus par la CEE avec des pays en développement.

<sup>1</sup> Cf. *F. Luchaire*, «Les associations à la Communauté économique européenne», in RCADI 144 (1975 I), pp. 241-308.

<sup>2</sup> Sur le problème général de l'intégration entre pays à stade de développement différent, on peut consulter les pages percutantes écrites par *C. Eckenstein* dans son ouvrage «Den Dialog erkämpfen: Industrieländer und Dritte Welt», op. cit. Genève. 1977, Institut universitaire d'études du développement, not. pp. 173-190.

<sup>3</sup> Texte de l'art. 237: «Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité.

Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.»

<sup>4</sup> Texte de l'art. 238: «La Communauté peut conclure avec un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et des obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

Ces accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée.

Lorsque ces accords impliquent des amendements au présent traité, ces derniers doivent être préalablement adoptés selon la procédure prévue à l'article 236.»

<sup>5</sup> Texte de l'art. 113: «Après l'expiration de la période transitoire, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions.

La Commission, pour la mise en œuvre de cette politique commerciale commune, soumet des propositions au Conseil.

Si des accords avec des pays tiers doivent être négociés, la Commission présente des recommandations au Conseil qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Ces négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un Comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui donner.

Ce serait dépasser le cadre de cette étude que d'examiner les différences entre ces trois institutions du droit communautaire, et notamment celles existant entre l'association et le simple accord commercial. Il nous suffira de dire que les critères de différenciation que la doctrine a essayé de dégager<sup>1</sup> sont tous plus ou moins sujets à caution du fait, d'une part, de la pratique très fluctuante de la CEE dans ce domaine<sup>2</sup> et à cause de la terminologie d'autre part. En effet, la notion générale d'association entre Etats est plus large que le concept d'association tel qu'il est retenu par l'article 238 CEE<sup>3</sup>.

Dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par le présent article, le Conseil statue à la majorité qualifiée.»

<sup>1</sup> Ainsi par ex.: *P. Pescatore*: «Relations extérieures des Communautés», RCADI 1961 (Vol. 103), pp. 1 ss et not. 141-143; *P. Hollenweger*: «Die Assoziation von Staaten mit internationalen Organisationen», Thèse, Zürich, 1967 et not. pp. 132-151; *L. Ananiades*: «L'association aux Communautés européennes», Paris, 1967 (LGDJ) et not. p. 300; *K. Carstens*: «Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes», in ZaöRV, Vol. 18 (1957/58), p. 501; *J.V. Louis*: «Droit et politique des relations extérieures des Communautés européennes», in Cahiers de Droit Européen, 1971, Fascic. 1, pp. 3-15; *D. Vignes*: «La clause...», op. cit. RCADI, Vol. 130, p. 315; *S. Henig*: «External Relations of the European Community, Association and Trade Agreements», London, 1971, Chatham House PEP; *U. Plessow*: «Neutralität und Assoziation mit der EWG», Köln, 1967 (Heymans); *H.D. Wülker*: «EWG und wirtschaftliche Assoziation», Wien, 1971 (gemeinsame Ausgabe der Handelskammern Schweden-Österreich, Deutschland-Österreich und Deutschland-Schweiz).

<sup>2</sup> La CEE semble d'abord avoir suivi une politique d'association avec les pays en voie de développement en concluant des accords fondés sur l'art. 238 CEE. Il en a été ainsi avec la Grèce (cf. Règl. 63/106 JOCE 1963, p. 293), avec la Turquie (JOCE 1964, pp. 3687 ss), avec le Maroc (cf. Règl. 1462/69, JOCE/L/197/1-1969-), avec la Tunisie (cf. Règl. 1468/69, JOCE/L/198/1-1969-). Elle a également conclu des accords multilatéraux avec les Etats africains et malgache (Conv. de Yaoundé I et II) et les Etats de l'Est africain (Conv. d'Arusha) en se fondant sur cet article du Traité de Rome.

Ensuite, la CEE a semblé vouloir plutôt se baser sur l'art. 113: cf. Règl. du 20.7.1970 portant approbation de l'accord avec l'Espagne (JOCE 1970 L/181/1) et celui portant approbation de l'accord avec Israël (JOCE 1970 L/181/5). C'est sur le même modèle qu'ont été conclus les accords avec le Liban (2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> accord) (Règl. 297/71 JOCE 1971 L/181/11) (Règl. 1109/77 JOCE 1977 L/133), avec l'Egypte (accords du 18.12.1972, et du 18.1.1977) (Règl. 1030/77 JOCE 1977 L/126/1), avec la Syrie (Règl. 1032/77 JOCE 1977 L/126/89) et avec la Jordanie (Règl. 1031/77 JOCE 1977 L/126/166). Les derniers accords avec l'Algérie, le Maroc et la Tunisie ont également été conclus sur la base de l'article 113 CEE (cf. JOCE 1976 L/141).

Entre-temps toutefois la CEE était revenue aux accords d'association. Tel fut le cas des accords conclus avec Malte (Règl. CEE/492/71 du 1.3.71 portant conclusion de l'accord, JOCE 1971 L/61/1); avec l'Ile Maurice, - qui fait accéder l'île à la Convention de Yaoundé - (cf. RMC N° 157 (sept. 1972), pp. 645-649); et avec Chypre (JOCE 1973 L/131/1).

Cette pratique fluctuante pourrait provenir en partie de la résonance politique que la CEE voudrait insuffler aux accords d'association (dans ce sens: *D. Vignes*, «La clause...», op. cit. p. 308 et également *R. Pinto*, «Organisations européennes», Paris, 1963 (Payot), p. 382). Cette justification nous semble sujette à caution. En effet, pour ne reprendre à titre d'exemple que le dernier en date des accords d'association de la CEE, à savoir celui conclu avec Chypre, aucune phrase, ni dans le préambule, ni dans l'accord au sens strict, n'exprime de volonté politique. Au contraire l'accord Suisse/CEE, par exemple, se réfère expressément à la volonté des parties de «contribuer à l'œuvre de la construction européenne» (Préambule, fin de la première phrase), bien qu'il soit conclu sur la base de l'art. 113 CEE (cf. Règl. 2840/72, JOCE L/300, p. 188, du 31.12.1972).

<sup>3</sup> Cf. *P. Hollenweger*, «Die Assoziation von Staaten mit internationalen Organisationen». Thèse, Zurich, 1967; *P. Hollenweger*, «Institutionelle und völkerrechtliche Aspekte des Freihandelsabkommens Schweiz-EWG», in ASDI 1973, pp. 82 ss.

Lorsque dans cette section nous parlerons d'association, nous le ferons par référence au droit communautaire: nous n'examinerons donc ici que les accords que la CEE a formellement conclus sur la base de l'article 238 CEE, tout en réservant une mention spéciale à la Partie IV du Traité de Rome qui ménage l'association à la Communauté des pays et territoires d'outre-mer.

L'association d'un point de vue communautaire a pris trois formes. A côté de l'association octroyée que représente la Partie IV du Traité de Rome, l'association négociée sur la base de l'article 238 CEE s'est tournée dans la pratique communautaire dans deux directions: l'association comprise comme aide au développement et l'association entendue en tant que prélude à l'adhésion.

### A) *L'association octroyée*

C'est en insérant dans le Traité de Rome la Partie IV relative à l'association avec les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), que la communauté inaugura sa politique de coopération avec les pays en développement. Ce régime d'association, octroyé à des pays qui alors n'étaient pas encore indépendants<sup>1</sup> fut examiné en détail par le sous-comité D du groupe de travail chargé d'étudier la compatibilité du Traité de Rome avec l'Accord général<sup>2</sup>. Cet exemple nous intéresse d'un double point de vue: d'une part parce que les Parties Contractantes ont examiné cette question sur la base des dispositions de l'article XXIV GATT relatives à la zone de libre-échange<sup>3</sup>, de l'autre parce qu'il est le premier d'une série qui sera florissante. Certaines parties contractantes soulevèrent d'abord la question préliminaire de la compatibilité, au regard de l'article XXIV GATT, de la coexistence d'une union douanière et d'une zone de libre-échange. L'examen de cette controverse juridique nous mènerait trop loin<sup>4</sup>; il nous suffira ici d'évoquer le problème de la compatibilité des règles du Traité de Rome sur l'association avec les dispositions du GATT.

<sup>1</sup> Cf. N. Delorme, «L'association des Etats africains et malgache à la Communauté économique européenne», Paris, 1972, LGDJ, biblioth. africaine et malgache, tome XVI, not. pp. 3 ss.

<sup>2</sup> Le groupe de travail chargé d'examiner la compatibilité du Traité de Rome avec l'Accord général avait instauré quatre sous-comités: celui chargé d'étudier le «plan» et le «programme» ainsi que les tarifs douaniers, celui s'occupant des restrictions quantitatives, un troisième pour les problèmes relatifs au commerce des produits agricoles et enfin celui devant débattre de l'association des territoires d'outre-mer.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 6, pp. 97 ss; cf. ég. Note de Ceylan, IBDD, Supp. 6, pp. 110-115 et not. 111-112.

<sup>4</sup> Les Parties Contractantes ont même renoncé à faire mention de cette controverse lors de l'examen de la décision du Conseil de la CEE du 25.2.1964 définissant pour une nouvelle période de cinq ans, et conformément à la Partie IV du Traité de Rome, les dispositions particulières de l'association avec les PTOM. (Cf. IBDD, Supp. 14, pp. 119-122, Nos 34-42.) Pour un exposé des arguments et contre-arguments cf. J.J. Allen, «The European Common Market and the GATT», University Press of Washington, 1960, pp. 186-190.

Les principaux griefs avancés à l'encontre de la forme d'association que le Traité de Rome a établie pour les PTOM peuvent être résumés comme suit.

D'abord, les parties au Traité de Rome prétendirent que les articles 131-136 n'étaient qu'une extension, à toute la Communauté, des préférences coloniales que la France était autorisée, aux termes de l'Accord général, à accorder à ses possessions d'outre-mer. A notre avis, une telle extension serait contraire aux principes du GATT. En effet, les exceptions à la généralisation de la clause admises au profit des préférences coloniales françaises sont énumérées expressément et limitativement dans l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article I GATT si bien qu'un prolongement de la dérogation à la clause à d'autres territoires ne saurait être admise.

Ensuite, l'association ne tient pas compte de la note interprétative du paragraphe 9 de l'article XXIV GATT. Celle-ci stipule que lorsqu'un produit qui a été importé originellement sur le territoire d'un pays membre d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière à un tarif préférentiel est réexporté vers le territoire d'un autre membre, celui-ci doit être taxé de la différence entre le droit réduit acquitté et le taux plus élevé qui aurait été perçu en cas d'importation directe dans ce pays<sup>1</sup>. De ce fait, selon la majorité des membres du sous-groupe, l'association avec les PTOM va à l'encontre du paragraphe 9 de l'article XXIV.

A côté de ces deux motifs de principe, les Parties Contractantes ont avancé un certain nombre d'arguments fondés plus spécifiquement sur l'article XXIV pour étayer leur thèse de l'incompatibilité des dispositions du Traité de Rome sur l'association avec la lettre et l'esprit de l'Accord général. Elles adressèrent ainsi à l'association la critique que celle-ci ne remplissait pas l'exigence de la libération pour «l'essentiel des échanges commerciaux», et occasionnait de ce fait un détournement de trafic préjudiciable à l'expansion du commerce mondial. Les dispositions afférentes au Traité de Rome étaient donc à leurs yeux contraires aux paragraphes 4 et 8b de l'article XXIV<sup>2</sup>.

Cette analyse se justifie. Les arguments de défense avancés par le représentant des Communautés européennes ne résistent pas à l'examen. En effet, l'article 133 al. 3 du Traité de Rome ouvre une brèche importante dans le programme de suppression des droits d'entrée prévu à l'article 133 al. 2, ce qui réduit d'autant la probabilité que ces dispositions soient de nature à créer une zone de libre-échange pour «l'essentiel des échanges commerciaux». De plus, le fait que le Traité de Rome ne prévoie nulle part que les droits à l'exportation perçus par les PTOM doivent être supprimés représente pour d'aucuns un argument supplémentaire pour critiquer l'association.

L'examen a posteriori des résultats de cette association octroyée prouve en outre qu'elle est contraire aux critères établis par l'article XXIV GATT et

<sup>1</sup> Cf. not. IBDD, Supp. 6, p. 103, N° 19; B. Knapp, op. cit. p. 338, N° 893.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 6, pp. 99-104, Nos 1-21.

notamment son paragraphe 4. Malgré ces hésitations sérieuses du point de vue des principes l'association avec les PTOM n'a pourtant pas été formellement condamnée par les Parties Contractantes<sup>1</sup>.

## B) *L'association comme moyen d'aide au développement*

Les accords d'association conclus par la CEE avec certains pays africains au titre de l'aide au développement ont également été soumis au GATT sur la base des dispositions de l'article XXIV relatives aux zones de libre-échange. Les accords étaient soit multilatéraux (Conventions de Yaoundé, d'Arusha), soit bilatéraux (accords avec la Tunisie, avec le Maroc). Les uns comme les autres ont subi des critiques justifiées de la part des Parties Contractantes, sans toutefois encourir de condamnation formelle du GATT. Le 28 février 1975 a été conclu à Lomé un nouvel accord multilatéral entre la CEE et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique; cet accord est une innovation en ce sens qu'il fait appel à la Partie IV du GATT.

### 1) Les accords multilatéraux

#### a) *Les conventions de Yaoundé et d'Arusha*

Avec la conclusion, en 1963, de la première Convention de Yaoundé consécutive à l'accession à l'indépendance de nombreux anciens pays ayant bénéficié du régime d'association octroyée, puis par l'entrée en vigueur de la seconde Convention de Yaoundé et de la Convention d'Arusha<sup>2</sup>, la controverse au sujet de la compatibilité de ces accords, présentés par les parties comme des zones de libre-échange, avec les dispositions du GATT, reprit. Les critiques avancées à l'encontre de ces conventions par certains Etats participant aux groupes de travail sont analogues à celles qui avaient été adressées à la Partie IV du Traité de Rome. C'est ainsi que certaines parties contractantes prétendirent que le critère de la libération pour «l'essentiel des échanges» n'était pas satisfait par les différentes associations, notamment du fait des nombreuses exceptions établies en faveur des associés<sup>3</sup>. De plus, la première Convention de

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 7, pp. 73-75.

<sup>2</sup> Les Conventions de Yaoundé sont des conventions d'association fondées sur l'art. 238 CEE entre la CEE et les Etats africains et malgache associés (EAMA). Elles datent respectivement de 1963 et de 1968 (texte JOCE L/282 (1970). L'accord d'Arusha signé entre la CEE, la Tanzanie, l'Ouganda et le Kenya le 24 septembre 1969, est en fait le second texte signé entre ces parties. Un premier accord avait déjà été conclu à Arusha en 1964, sans pourtant jamais entrer en vigueur.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 14, p. 109, N° 7; IBDD, Supp. 18, p. 147, N° 7; IBDD, Supp. 19, p. 108, N° 14.

Yaoundé a été désapprouvée sous l'angle du paragraphe 5c de l'article XXIV: la durée de validité de l'accord, limitée à cinq années, ne peut en effet être considérée comme un programme permettant la réalisation, dans un «délai raisonnable», d'une zone de libre-échange au sens de l'article XXIV GATT<sup>1</sup>.

Le principal reproche adressé à l'Accord d'Arusha fut d'avoir réintroduit, contrairement au paragraphe 5b de l'article XXIV, des droits de douane dans les tarifs de la Communauté de l'Afrique de l'Est, qui établissait un marché commun entre ces trois Etats<sup>2</sup>. L'existence de droits fiscaux a également été invoquée par les Parties Contractantes pour mettre en doute la réalisation du libre-échange pour «l'essentiel des échanges» au sens du paragraphe 8b de l'article XXIV GATT<sup>3</sup>.

De nombreux autres points, de caractère plus général d'ailleurs, ont été jugés peu conformes avec l'esprit de l'Accord général par les membres des groupes de travail chargés d'examiner ces accords. Parmi ceux-ci, retenons simplement que les autres pays en développement parties au GATT se sont inquiétés de l'effet discriminatoire que la multiplication de tels accords entre pays à stade de développement différent pouvait avoir sur leurs échanges.

Malgré des appréciations critiques, on doit bien admettre que ces accords ont réalisé un certain progrès par rapport à la Partie IV du Traité de Rome. Ce progrès traduit peut-être le souci des parties de rapprocher ces accords de la définition de l'article XXIV GATT. On relèvera à ce titre que ces conventions ont été conclues en principe sur une base de réciprocité, ce qui les assimile mieux, d'un point de vue juridique, à la définition que l'article XXIV GATT donne de la zone de libre-échange. Toutefois ces accords admettent que les Etats associés peuvent conserver des droits de douane élevés pour satisfaire aux impératifs de leur développement; en pratique, la réciprocité n'a donc jamais été appliquée<sup>4</sup>.

Cette dichotomie entre le droit et la pratique et surtout l'instauration d'un régime de réciprocité sans application réelle a été condamnée au cours de l'examen que le GATT a fait de ces accords. Certains membres du GATT, en se fondant sur la Partie IV de l'Accord général, qui à l'époque de l'examen de la première Convention de Yaoundé était applicable de facto<sup>5</sup>, se sont demandé si les pays industrialisés ne devaient pas renoncer à la réciprocité des avantages accordés aux pays en développement<sup>6</sup>. De ce fait, ils ont mis en doute la

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 14, p. 108, N° 5.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 14, p. 111, N° 12 et IBDD, Supp. 19, pp. 107-108. Nos 11, 13 et 14 not. Cf. au sujet de l'intégration en Afrique de l'Est: P. Robson, «Economic Integration in Africa», Londres, 1968 (Allen et Unwin), pp. 97-170 et not. 154-162.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 14, p. 109, N° 8; IBDD, Supp. 19, pp. 108-109, Nos 14 et 16.

<sup>4</sup> Cf. R. Preiswerk, «La réciprocité», op. cit. in JDI, 1967, not. p. 22.

<sup>5</sup> Cf. IBDD, Supp. 14, pp. 18-19.

<sup>6</sup> Cf. IBDD, Supp. 14, p. 112, N° 13.

possibilité de créer des zones de libre-échange conformes à l'article XXIV GATT, entre pays à stade de développement différent. Une analyse analogue a été faite au cours de l'examen de la seconde Convention de Yaoundé. Certaines parties contractantes ont admis qu'étant donné le stade de développement dans lequel ils se trouvaient, les pays associés devaient pouvoir maintenir des droits protecteurs pour lutter contre la concurrence des produits importés de la CEE; et ils ont précisé qu'il «conviendrait (...) pour résoudre les problèmes particuliers des Etats associés, de rechercher une approche différente qui n'imposerait pas à ces pays d'accorder des concessions à titre de réciprocité, à savoir le système généralisé des préférences qui a récemment fait l'objet d'un accord à la CNUCED»<sup>1</sup>.

Bien que de façon moins élaborée, les mêmes soucis ont été exprimés dans le rapport du groupe de travail chargé d'examiner la compatibilité de l'Accord d'Arusha<sup>2</sup>. Cette controverse autour du problème de la réciprocité illustre parfaitement l'embarras des Parties Contractantes lorsque celles-ci sont confrontées à l'appréciation des accords conclus entre pays à stade de développement différent. En effet, l'article XXIV GATT, qui, il faut le répéter, n'a pas été créé dans le but de régir les relations économiques entre Etats à développement si disparate, ne permet résolument pas de tenir compte de ces cas spéciaux.

#### b) *La Convention de Lomé*

La Convention de Lomé conclue entre la Communauté élargie et 46 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique est également fondée du point de vue du droit communautaire sur l'article 238 CEE<sup>3</sup>. Pourtant l'accord en question n'utilise plus à titre de mot-clef le terme d'«association», mais celui de «coopération». Ce terme est à l'image de la nouvelle philosophie qui préside à la Convention de Lomé. Son objectif est d'accroître la coopération commerciale entre les parties. Selon l'article 1 de la Convention, cette croissance doit avoir lieu dans le but de promouvoir les échanges entre les parties contractantes, d'assurer des avantages supplémentaires aux échanges des Etats ACP, d'accélérer leur développement et d'étendre la coopération industrielle ainsi que la coopération financière et technique entre les Etats ACP et la CEE. L'idée centrale de la Convention n'est donc plus d'associer certains Etats déshérités à l'expansion commerciale de la CEE, par le biais d'un accord préférentiel, mais bien plutôt de permettre à la CEE de participer à leur développement.

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, p. 148, N° 7 in fine.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 19, p. 109, N° 16.

<sup>3</sup> Cf. Règlement CEE 199/76 in JOCE L.25/1 (1976). Texte de la Convention GATT/L/4193, Add. 1 ou JOCE L.25/2 (1976).

Compte tenu de cette nouvelle orientation, l'article 7 de la Convention stipule que la Communauté, qui s'engage à éliminer les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives pour près de 99% des importations en provenance des pays ACP<sup>1</sup>, n'exige pas la réciprocité de la part de ces derniers. La Communauté a donc renoncé, conformément au Protocole 22 du Traité portant sur son élargissement, aux préférences inverses; elle a admis la non-réciprocité en tant que principe directeur pour gouverner ses relations avec les pays peu développés.

A titre de remarque préliminaire aux réponses données aux questions posées par les Parties Contractantes, les parties à la Convention ont souligné que cet arrangement met en œuvre un ensemble d'instruments destinés à réaliser une politique de développement en faveur des pays ACP; «c'est en ce sens que la Convention de Lomé constitue un «nouveau modèle»<sup>2</sup>». Selon le représentant des Communautés au sein du groupe de travail, cette Convention doit être examinée «au regard de l'ensemble des objectifs de l'Accord général et comme contribution positive à l'instauration d'un ordre économique mondial plus juste et plus équilibré»<sup>3</sup>.

Au cours des discussions les parties à l'accord ont justifié la compatibilité de la Convention de Lomé avec les principes du GATT en invoquant les articles I paragraphe 2, XXIV et XXXVI<sup>4</sup>. Cette position peut difficilement se défendre d'un point de vue juridique. En effet, les exigences et critères de la Partie IV d'une part et ceux de l'article XXIV de l'autre ne sauraient à notre sens être appliqués conjointement. En effet ils s'excluent. C'est pourquoi nous pensons que les parties à cet accord avaient raison lorsque, dans leur notification au GATT, elles ne se sont pas fondées sur l'article XXIV<sup>5</sup>. Relevant que la

<sup>1</sup> Parmi la large littérature sur la Convention de Lomé on peut consulter *H.B. Krohn*, «La Convention de Lomé entre la CEE et les pays ACP: une étape importante dans les relations entre la Communauté et les pays en voie de développement», in *RMC*, 1975, pp. 101-107; *H.R. Kraemer*, «Der Beitrag der Abkommen von Jaunde und Lomé zur Eingliederung der afrikanischen Staaten in den Welthandel», in *Weltwirtschaft*, 1976, Heft 1, pp. 147-159; *M.P. Roy*, «La Convention de Lomé: Amorce d'un nouvel ordre économique international», in *Notes et Etudes documentaires*, Nos 4313-4315, 20 sept. 1976; *B.S. Hüni*, «Das Abkommen von Lomé: ein Instrument der Entwicklungshilfe?», in *AW*, 1976, pp. 169-183; *Ph. Chapal*, «Evolution de la politique des Communautés en faveur des productions des pays en voie de développement», in *AFDI*, 1975, pp. 949-963.

<sup>2</sup> GATT/L/4325.

<sup>3</sup> IBDD, Supp. 23, p. 53, N° 4.

<sup>4</sup> GATT/L/4325; réponse à la question 1; cf. ég. IBDD, Supp. 23, p. 59, N° 23. Les parties ont ajouté en réponse aux questions 3 et 4 que d'une part le fait de prévoir des engagements non réciproques était conforme à l'esprit et à la lettre de la Partie IV de l'Accord général et que d'autre part, ce fait «n'infirme nullement la validité et l'applicabilité des dispositions de l'article XXIV, en ce qui concerne la Communauté».

<sup>5</sup> Dans leurs observations finales, les parties à la Convention ont néanmoins souligné que celle-ci était également conforme aux obligations qui découlent pour elles de l'article XXIV (IBDD, Supp. 23, p. 59, N° 23).

Convention de Lomé «institue un nouveau modèle de coopération économique en général et de relations commerciales entre pays développés et pays en voie de développement...», leur communication rappelle que la Communauté a renoncé aux préférences inverses en se tenant aux principes énoncés à la Partie IV de l'Accord général<sup>1</sup>. En l'occurrence elles furent certainement bien inspirées d'invoquer la Partie IV: l'accord d'association prévoit en effet un régime d'octroi unilatéral de préférences commerciales qui n'a plus rien à voir avec l'article XXIV GATT.

Le groupe de travail a généralement salué cette évolution<sup>2</sup>. En revanche, plusieurs membres du groupe se sont inquiétés du fait que la Convention de Lomé pourrait léser les intérêts des pays en développement qui n'en sont pas parties<sup>3</sup>. Les discussions du groupe ont également porté sur le système de stabilisation des recettes d'exportation, sur les restrictions quantitatives et les règles d'origine. Aucune question directement liée à l'article XXIV GATT n'a été soulevée à l'occasion de cet examen.

Bien que la question juridique de l'applicabilité de l'article XXIV n'ait ainsi pas été tranchée formellement, la lecture du rapport du groupe de travail donne l'impression que les Parties Contractantes considèrent que l'article XXIV ne saurait être invoqué en l'occurrence. En effet, elles ont admis dans leurs conclusions que les buts et objectifs de la Convention «étaient conformes à ceux inscrits dans l'Accord général, y compris la Partie IV (...)»<sup>4</sup>. Le représentant de la Communauté semble d'ailleurs partager cette manière de voir les choses<sup>5</sup>.

Quoi qu'il en soit, la justification de la Convention de Lomé au titre de la Partie IV du GATT est la seule juridiquement possible à notre avis. Cette Convention n'a en effet rien à voir avec les notions de zone de libre-échange ou d'union douanière telles que spécifiées dans l'article XXIV GATT.

## 2) Les accords bilatéraux

En examinant les accords bilatéraux conclus entre la CEE et les pays du Tiers Monde, on retrouve une évolution juridique analogue à celle que nous venons de décrire pour les accords multilatéraux.

### a) *Les premiers accords*

Les accords d'association bilatéraux signés par la CEE au titre de la coopération au développement et présentés au GATT comme des accords

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 23, pp. 52-53, Nos 3-4.

<sup>2</sup> Ibid. p. 55, N° 10.

<sup>3</sup> Ibid. p. 56, N° 14.

<sup>4</sup> Ibid. p. 60, N° 26.

<sup>5</sup> Ibid. p. 59, N° 20.

provisaires conformes à l'article XXIV paragraphe 5 sont au nombre de deux: l'accord du 28 mars 1969 conclu avec la Tunisie, et celui du 31 mars 1969, conclu avec le Maroc. Ces conventions devaient mener, selon la Communauté, à la création d'une zone de libre-échange<sup>1</sup>. Elles présentaient une telle similitude que le GATT les a examinées ensemble.

Nous ne reprendrons pas tous les arguments et contre-arguments qui ont été développés au cours de l'examen de ces accords au sein du groupe de travail, car ils n'apportent pas réellement de données nouvelles au débat. Nous pouvons nous contenter de constater que les critiques énoncées par les Parties Contractantes à l'encontre de ces accords sont entièrement justifiées. Les deux accords avec la Tunisie et le Maroc ne remplissent certainement pas les conditions de l'article XXIV GATT imposées aux zones de libre-échange. Ainsi l'absence de «plan» et de «programme» prévoyant l'élimination, dans un «délai raisonnable», des obstacles à «l'essentiel des échanges» entre les contractants, permet d'admettre que ces accords risquent, en tant qu'accords préférentiels, d'avoir des conséquences fâcheuses sur le principe du multilatéralisme des échanges et de la croissance générale du commerce mondial. En effet, ces accords peuvent être générateurs de détournement de trafic<sup>2</sup>.

On peut toutefois relever, dans l'attitude des Parties Contractantes, une innovation quant à leur approche à l'égard des accords conclus entre pays à stade de développement différent. Ainsi, plusieurs membres du groupe de travail ont soulevé à l'occasion de l'examen la question de l'application du paragraphe 10 de l'article XXIV. Ceci ne s'était plus vu depuis la discussion au sein du GATT de la participation du Nicaragua à l'établissement d'une zone de libre-échange en Amérique centrale<sup>3</sup>, soit depuis quinze ans. Il faut voir dans cette attitude un durcissement de la position des Parties Contractantes. Celles-ci en effet, tout en considérant que les liens historiques qui existent entre la CEE, et surtout la France, et le Maroc et la Tunisie, justifient un examen bienveillant sur la base de l'article XXIV, relèvent néanmoins que juridiquement ces accords ne sauraient être considérés comme compatibles avec les dispositions de l'article XXIV et qu'il faut envisager l'utilisation du paragraphe 10 de l'article XXIV<sup>4</sup>.

On doit saluer cette évolution vers une attitude plus stricte. Il faut cependant se demander, comme d'ailleurs certaines parties contractantes l'ont fait en marge de cette discussion, si les dispositions de l'article XXIV sur les zones de libre-échange sont applicables aux cas spécifiques d'accords conclus entre pays à stade de développement différent. Les Parties Contractantes n'ont pas tranché

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, p. 163, N° 6.

<sup>2</sup> IBDD, Supp. 18, pp. 164-170, Nos 9-25.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 5, pp. 29-30 où même une décision formelle avait été prise sur la base du paragraphe 10.

<sup>4</sup> Cf. à ce sujet IBDD, Supp. 18, p. 170, N° 26. L'utilisation de ce paragraphe a été recommandée à la fois parce que la Tunisie et le Maroc ne sont pas parties contractantes et parce que les accords ne satisfont pas aux critères juridiques de l'article XXIV.

cette question. Toutefois, nous considérons qu'elles ont ouvert la voie à une réponse négative. En effet, leur réaction prudente indique à notre avis que les Parties Contractantes songeaient dès la fin des années soixante à développer une jurisprudence plus stricte. Celle-ci entraînerait un refus de l'utilisation abusive de l'article XXIV pour justifier des arrangements préférentiels qui n'ont que l'apparence d'une zone de libre-échange. Cette nouvelle orientation, valable pour l'examen d'accords entre pays à stade de développement différent, s'explique par le fait que les pays peu développés disposent alors de règles particulières tenant compte de leur situation propre<sup>1</sup>.

#### b) *Les accords plus récents*

Un nouveau pas a été franchi avec la conclusion d'une nouvelle série d'accords avec les pays du Maghreb<sup>2</sup>. Bien que ceux-ci reposent formellement sur l'article 113 CEE, il y a lieu de les examiner dans cette section car ils corroborent l'évolution que nous avons déjà relevée en examinant la Convention de Lomé.

Dans sa communication aux Parties Contractantes concernant l'accord entre la CEE et l'Algérie, la Communauté indique que ces accords «ne comportent à ce stade aucune obligation réciproque de libre-échange. En ce sens ils répondent aux principes énoncés à la Partie IV de l'Accord général»<sup>3</sup>. Au cours de la procédure de questions-réponses, les parties déclarent que la Communauté conçoit ses obligations sous la forme d'un régime de libre accès à son marché, qui devra engendrer une zone de libre-échange. En même temps elle reconnaît aux trois pays en développement la faculté de ne pas souscrire à des engagements correspondants, ce qui est en accord avec la Partie IV GATT. Toutefois, dans une perspective dynamique, les accords gardent, de l'avis de la CEE, toute leur valeur pour mener à une zone de libre-échange, si bien que les parties n'ont pas besoin de requérir de dérogation<sup>4</sup>.

Ces accords ont donc été présentés aux Parties Contractantes en invoquant les mêmes arguments que ceux avancés lors de la présentation de la Convention de Lomé. Différents groupes de travail ont été formés pour les examiner. Des rapports<sup>5</sup> on retiendra les points suivants:

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, pp. 170-171, Nos 26 et 28.

<sup>2</sup> Il s'agit des accords signés les 25, 26 et 27 avril 1976 avec la Tunisie, l'Algérie et le Maroc (cf. textes GATT/L/4379, 4380 et 4381).

<sup>3</sup> Cf. GATT/L/4380.

<sup>4</sup> Cf. GATT/L/4513 (CEE/Tunisie); GATT/L/4514 (CEE/Algérie); GATT/L/4515 (CEE/Maroc).

<sup>5</sup> Cf. GATT/L/4558 (CEE/Tunisie); GATT/L/4559 (CEE/Algérie); GATT/L/4560 (CEE/Maroc); IBDD, Supp. 24 pp. 87-115.

- Il s'agit d'un «nouveau modèle» de relations entre pays industrialisés et pays en développement. Les Parties Contractantes considèrent ce nouveau modèle avec bienveillance, bien que certaines parties soient d'avis que si la CEE veut se fonder sur la Partie IV GATT, elle devrait élargir ses concessions à toutes les parties contractantes peu développées du GATT.
- Il n'existe pas encore de relation claire, dans l'esprit des Parties Contractantes du GATT, entre l'article XXIV GATT et la Partie IV. La seule chose que l'on puisse affirmer est que l'application d'une de ces dispositions n'exclut pas a priori, de leur avis, l'application de l'autre.
- L'absence de conclusions unanimes à l'examen de ces accords prouve que la situation juridique n'est pas encore définitivement réglée. Les Parties Contractantes ont requis des informations complémentaires, un examen des règles d'origine et ont demandé aux parties de leur remettre des rapports biennaux.

Il n'empêche que la Partie IV de l'Accord général devient lentement la base juridique sur laquelle doivent reposer les accords de coopération commerciale conclus entre parties qui se trouvent dans l'inégalité quant à leur développement économique.

### *C) L'association comme prélude à l'adhésion*

La CEE a conclu jusqu'ici quatre accords d'association, fondés sur l'article 238 CEE, avec des Etats européens en voie de développement. Ceux-ci peuvent être considérés comme un prélude à leur adhésion à la Communauté. Il s'agit des conventions signées successivement avec la Grèce, la Turquie, Malte et Chypre, pays qui sont appelés à adhérer pleinement à la Communauté lorsque le développement de leur économie le leur permettra<sup>1</sup>. Les parties en cause ont présenté au GATT ces associations à caractère transitoire sur la base de l'article XXIV, en spécifiant y voir des accords provisoires devant permettre la réalisation d'une union douanière.

S'agissant d'accords visant la création d'unions douanières, nous renverrons le lecteur aux textes de ces conventions<sup>2</sup>, à l'abondante littérature sur ces

<sup>1</sup> La Grèce a d'ailleurs officiellement déposé sa demande d'adhésion en date du 12 juin 1975. Les négociations ont été ouvertes le 27 juillet 1976 et conclues le 4 avril 1979.

<sup>2</sup> Cf. JOCE N° 26 du 18.2.1963, pp. 293-364 (Grèce); JOCE du 19.2.1964, pp. 3687-3708 (Turquie); JOCE/L/61 du 14.3.1971 (Malte); JOCE/L/133 du 21 mai 1973 (Chypre).

accords<sup>1</sup> et aux rapports des groupes de travail<sup>2</sup>. Il nous suffit ici de noter que de manière générale ces accords ne sont pas compatibles avec l'article XXIV GATT. Ils ne font que prévoir un abaissement tarifaire et non une élimination des obstacles au commerce et ne contiennent qu'un «programme» et «un plan» rudimentaires.

## *Section 2. Les accords commerciaux présentés au titre des dispositions sur les zones de libre-échange*

Nous examinerons dans cette section les accords que la CEE a conclus avec les pays en développement sur la base de l'article 113 CEE. Nous constaterons la même évolution que celle que nous avons relevée pour les accords d'association. Ainsi, dans un premier temps, la CEE a présenté cinq accords au GATT au titre des dispositions de l'article XXIV relatives à la zone de libre-échange. Il s'agit des accords avec l'Espagne et avec Israël, tous deux passés le 29 juin 1970<sup>3</sup>, de ceux avec le Liban et l'Egypte, conclus le 18 décembre 1972<sup>4</sup>, et de celui signé avec Israël à nouveau le 11 mai 1975<sup>5</sup>. A la fin de l'année 1977, la CEE a conclu quatre nouveaux accords avec des pays méditerranéens, à savoir avec l'Egypte<sup>6</sup>, avec la Syrie<sup>7</sup>, avec la Jordanie<sup>8</sup> et le Liban<sup>9</sup>.

### *A) Les premiers accords*

Les critiques qui ont été adressées par les Parties Contractantes aux deux premiers accords avec l'Espagne et Israël sont très proches de celles émises

<sup>1</sup> R. Regul (Herausgeber), «Die Europäischen Gemeinschaften und die Mittelmeerländer», Baden-Baden, 1977 (Nomos Verlag); «Die Europäische Gemeinschaft, Griechenland, die Türkei und Zypern», Information, Brüssel 71/1974; C. Tsatsos, «La Grèce et l'Europe», Lausanne, 1977 (Centre de recherches européennes); R. Morawitz, «Die wirtschaftlichen Probleme eines Beitritts Griechenlands zur Europäischen Gemeinschaft», in Europa-Archiv 32 (1977), H. 8, pp. 249-258; X. Zolotas, «La Grèce dans la Communauté européenne», Athènes, 1976 (Banque de Grèce, essais et conférences); Ch. Dunant, «Les relations entre la CEE et Chypre et leurs conséquences sur les échanges commerciaux entre la Suisse, Chypre et la CEE», Berne, 1976 (Bureau de l'Intégration DPF/DFEP); F. von Dänicken, «Das Assoziationsabkommen EWG-Malta und seine Auswirkungen auf den schweizerisch-maltesischen Handelsverkehr», Berne, 1976 (Bureau de l'Intégration DPF/DFEP); Ch. Faessler, «Les relations entre les CE et la Turquie et leurs conséquences sur les exportations suisses vers ces marchés», Berne, 1977 (Bureau de l'Intégration DPF/DFEP).

<sup>2</sup> Cf. les rapports des groupes de travail, IBDD, Supp. 11, pp. 156-166 (Grèce); IBDD, Supp. 13, pp. 61-67 et IBDD, Supp. 19, pp. 110-117 (Turquie); IBDD, Supp. 19, pp. 97-104 (Malte); IBDD, Supp. 21, pp. 103-110 (Chypre).

<sup>3</sup> Textes des accords cf. GATT/L/3428 et Corr. 1 (Israël) et GATT/L/3427 (Espagne).

<sup>4</sup> Textes des accords cf. GATT/L/4002 (Liban) et GATT/L/3938/Add. 1 (Egypte).

<sup>5</sup> Texte de l'accord cf. GATT/L/4194/Add. 1.

<sup>6</sup> Texte de l'accord cf. GATT/L/4521.

<sup>7</sup> Texte de l'accord cf. GATT/L/4522.

<sup>8</sup> Texte de l'accord cf. GATT/L/4523.

<sup>9</sup> Texte de l'accord cf. GATT/L/4524.

contre les accords d'association entre pays développés et pays en développement. Tout en comprenant les motifs impératifs des pays en développement à conclure des accords avec les pays développés, tout en soulignant l'intérêt bienveillant que leur inspirent les buts des accords, les parties contractantes représentées dans les groupes de travail se sont élevées contre ce qu'elles considèrent à juste titre comme une prolifération d'accords préférentiels incompatibles avec les dispositions de l'article XXIV. Au cours de l'examen des premiers accords en date, les représentants des parties contractantes se sont attaqués au fait qu'aucune disposition des accords n'exige de suppression des droits de douane ou des autres mesures restrictives pour «l'essentiel des échanges commerciaux». Comme d'autre part aucune date limite n'est fixée pour la réalisation de la zone de libre-échange, – les accords ne prévoyant qu'une possibilité de reprendre les négociations après une certaine période – les accords ne satisfont pas à l'exigence du paragraphe 5c de l'article XXIV. De plus, leur compatibilité avec le paragraphe 5b de l'article XXIV a également été mise en doute<sup>1</sup>.

Des préoccupations identiques peuvent être émises à l'égard des accords avec le Liban et l'Égypte et du second accord avec Israël. En effet, leurs dispositions se ressemblent beaucoup. Les droits de douane ne sont le plus souvent que réduits mais non pas éliminés, ce qui est contraire à l'article XXIV 8b GATT. De plus le pourcentage des échanges visés reste faible et les règles d'origine prêtent le flanc à la critique. Ensuite il n'existe aucun «plan» et aucun «programme» quant à la démobilitation tarifaire prévue par ces accords provisoires, qui de ce fait ne remplissent pas les conditions du paragraphe 5c de l'article XXIV. Les Parties Contractantes ont enfin relevé des imperfections quant aux exigences du paragraphe 5b de l'article XXIV et noté le risque que ces accords n'opèrent des distorsions dans les courants des échanges<sup>2</sup>.

Au cours des différents examens certains membres des groupes de travail ont émis deux idées qui forment deux étapes importantes dans l'adaptation de la jurisprudence du GATT en matière d'accords entre pays à stade de développement différent.

- 1) Lors de la discussion des accords avec l'Espagne et Israël, certaines délégations, qui ne voulaient se résoudre à les condamner expressément, ont présenté l'argumentation suivante. Dans un premier temps, elles ont reconnu, sur la base de constatations identiques à celles avancées par ceux qui considéraient ces accords comme contraires aux critères juridiques établis par l'article XXIV GATT, que cette conclusion s'imposait si l'on se plaçait d'un point de vue statique. Toutefois, ces parties contractantes n'ont

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, pp. 173-178, not. Nos 6, 7 et 12 à 23; *ibid.* pp. 183 à 188, not. Nos 7, 8 et 11 à 27.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 21, pp. 110-116; IBDD, Supp. 22, pp. 45-49; IBDD, Supp. 23, pp. 61-71.

pu se résoudre à ce simple examen. Elles ont demandé que l'on n'attache pas une importance démesurée au libellé des textes et que l'on ne passe pas sous silence les perspectives de développement économique et d'expansion des échanges entre les parties que ces accords ouvrent à long terme. C'est pourquoi elles se sont déclarées prêtes, dans une seconde étape, à donner leur aval provisoire à ces conventions en se plaçant dans une perspective dynamique. Elles ont même admis qu'avec le temps les parties pourront établir des relations se rapprochant toujours plus de la zone de libre-échange. Ces membres du groupe de travail ont justifié leur approche par leur confiance dans les possibilités de développement économique qu'ouvriraient ces accords. Ils ont également indiqué que ces accords ne représentaient qu'une première étape dans le processus de démobilisation. De plus, ils ont reconnu l'importance du contexte géographique dans lequel ils s'inscrivaient, ainsi que la valeur appréciable du volume des échanges qu'ils couvriraient déjà<sup>1</sup>.

- 2) C'était là une première étape dans l'élaboration d'une nouvelle jurisprudence en faveur des accords d'intégration et de coopération économiques entre parties à stade de développement différent. La seconde fut esquissée dans les rapports ultérieurs. Certaines parties contractantes, ne pouvant admettre que les accords bilatéraux conclus par la CEE avec les pays du bassin méditerranéen soient compatibles avec l'article XXIV sur la base duquel ils leur ont été présentés, ont fait observer qu'il serait préférable que les préférences accordées par la CEE le soient dans le cadre du système généralisé des préférences<sup>2</sup>. Sans le dire expressément, ces parties contractantes ont donc émis l'avis que ce type d'accords ne relève pas des dispositions sur les espaces économiques unifiés mais de celles concernant les mesures spéciales en faveur du développement économique.

### B) *Les derniers accords*

Les quatre derniers accords que la CEE a conclus respectivement avec la Syrie, le Liban, l'Egypte et la Jordanie sont des accords de coopération commerciale, industrielle, financière et technique. Ces accords définissent les modalités d'une coopération globale entre les partenaires. Ils doivent permettre de combiner diverses actions susceptibles de contribuer au développement économique des pays peu développés concernés. Cette coopération doit s'inscrire dans le cadre des priorités et objectifs des plans de développement des Etats considérés, en mettant un accent particulier sur la coopération régionale.

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, p. 174, N° 9 et pp. 179-180, N° 29; *ibid.* pp. 183-184, N° 18.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 21, p. 114, N° 13; *ibid.* p. 116, N° 19, IBDD, Supp. 23, p. 68, N° 16.

Les obligations auxquelles souscrit la CEE sont constituées sous la forme d'un régime de libre accès à son marché, tel qu'il est prévu par le GATT pour l'instauration d'une zone de libre-échange<sup>1</sup>. De leur côté les pays en développement ne sont pas tenus à l'obligation de la réciprocité, si bien que les accords s'inscrivent dans le cadre de la Partie IV GATT.

Ces accords instaurent un nouveau modèle de relations entre Etats à stade de développement différent. Ils conjuguent en effet l'application de l'article XXIV GATT avec celle de la Partie IV. La CEE se fonde sur les dispositions de l'article XXIV relatives à la zone de libre-échange pour définir ses relations avec ces pays alors que les relations de ces derniers avec la CEE reposent sur la Partie IV. Les parties aux accords se placent donc dans une perspective tout à fait nouvelle qui tient compte du déséquilibre économique entre les parties et cherche à y remédier par un modèle de coopération et une série d'instruments nouveaux adaptés aux circonstances.

\* \* \*

Nous sommes d'avis que c'est la voie tracée par les Parties Contractantes au cours de l'examen de la Convention de Lomé et des accords bilatéraux récents de coopération économique conclus par la CEE qu'il faut poursuivre. Elle permet en effet de concilier la volonté d'accorder un régime de faveur aux efforts d'intégration et de coopération économiques entrepris par certaines parties contractantes dans le but de promouvoir leur développement économique, avec les exigences juridiques imposées par l'Accord général. En effet, l'examen auquel nous venons de procéder révèle que les principes de l'article XXIV GATT sont inapplicables aux relations économiques entre pays en développement et pays industrialisés. Bien que conscientes de ce fait, les Parties Contractantes ont néanmoins voulu marquer leur compréhension à l'endroit des problèmes posés par le développement économique. Devant le désir justifié de certaines parties de conserver leurs relations privilégiées avec leurs anciennes métropoles, les Parties Contractantes ont eu tendance, dans une première phase, à interpréter de manière très libérale les exigences de l'article XXIV lorsque des pays en développement se fondaient sur ces principes pour justifier les accords qu'ils avaient conclus avec les pays industrialisés<sup>2</sup>. Cette mansuétude a pourtant rapidement été soumise à une critique véhémement, pour être enfin abandonnée, les Parties Contractantes se fondant sur la Partie IV du GATT

<sup>1</sup> Voir les réponses des parties à la question 1 des différents catalogues de questions-réponses, GATT/L/4640; GATT/L/4641; GATT/L/4642 et GATT/L/4643.

<sup>2</sup> Les Parties Contractantes ont ainsi voulu marquer «l'intérêt bienveillant» que leur inspirent les buts des accords entre pays à stade de développement différent. Cf. IBDD, Supp. 18, p. 183, N° 7; IBDD, Supp. 19, p. 103, N° 20; *ibid.* p. 116, N° 13; *ibid.* p. 110, N° 18.

pour donner leur consentement à la réalisation des accords entre pays à stade de développement différent.

Cette analyse a confirmé la conclusion que nous avons esquissée au terme du chapitre précédent: l'article XXIV n'est pas conçu pour s'adapter aux besoins spécifiques des pays en développement.

## CHAPITRE 3

### LES ACCORDS ENTRE PAYS INDUSTRIALISÉS

Les accords de libre-échange conclus entre pays industrialisés et présentés au GATT au titre de l'article XXIV sont de trois sortes: il s'agit d'abord de deux accords bilatéraux<sup>1</sup>, ensuite d'un accord multilatéral et de ses ramifications<sup>2</sup>, enfin d'une série d'accords bilatéraux conclus entre un espace économique unifié, la CEE, et divers Etats industrialisés de l'Europe occidentale<sup>3</sup>.

Une lecture même cursive des différents rapports concernant ces accords fait apparaître que ce sont deux problèmes généraux qui ont principalement retenu l'attention des membres des groupes de travail: l'exclusion des produits agricoles du champ d'application des accords de libre-échange et le choix et la fixation des critères qui déterminent l'origine des produits soumis au libre-échange. Ces deux questions fondamentales ont eu, bien entendu, une incidence

<sup>1</sup> Il s'agit de l'Accord de libre-échange entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie (texte de l'accord: RTNU 554/169; rapport: IBDD, Supp. 14, pp. 122 ss; décision: IBDD, Supp. 14, pp. 23-24) et de l'accord de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'Irlande (texte de l'accord: GATT/L/2552/Add. 1; rapport: IBDD, Supp. 14, pp. 129 ss; décision: IBDD, Supp. 14, p. 24).

<sup>2</sup> Il s'agit de la Convention de Stockholm créant l'AELE (texte: ROLF 1960, pp. 635 ss; rapport: IBDD, Supp. 9, pp. 72 ss; décision: IBDD, Supp. 9, pp. 20-21); de l'association de la Finlande à l'AELE (texte: ROLF 1961, pp. 489 ss; rapport: IBDD, Supp. 10, pp. 107 ss; décision: IBDD, Supp. 10, p. 25); et de l'adhésion de l'Islande à l'AELE (texte de la décision du Conseil de l'AELE: ROLF 1970, pp. 247 ss; rapport: IBDD, Supp. 18, pp. 189 ss).

<sup>3</sup> Ce sont les accords entre la CEE et l'Autriche (textes des divers accords: GATT/L/3755/Add. 1 et GATT/L/3787/Add. 1; rapport: IBDD, Supp. 20, pp. 160 ss); la CEE et l'Islande (texte: GATT/L/3780/Add. 1; rapport: IBDD, Supp. 20, pp. 174 ss); la CEE et le Portugal (texte: GATT/L/3781/Add. 1 et Corr. 1; rapport: IBDD, Supp. 20, pp. 188 ss); la CEE et la Suède (texte: GATT/L/3782/Add. 1; rapport: IBDD, Supp. 20, pp. 202 ss); la CEE et la Suisse et le Liechtenstein (texte: GATT/L/3758/Add. 1; rapport: IBDD, Supp. 20, pp. 216 ss), la CEE et la Finlande (texte: GATT/L/3973 et Corr. 1; rapport: IBDD, Supp. 21, pp. 83 ss); et la CEE et la Norvège (texte: GATT/L/3872 et Add. 1; rapport: IBDD, Supp. 21, pp. 91 ss).

majeure sur l'interprétation du critère de «l'essentiel des échanges» énoncé au paragraphe 8b de l'article XXIV GATT.

Cela évidemment ne signifie pas que l'application des autres dispositions pertinentes de l'article XXIV GATT n'ait causé aucun souci aux Parties Contractantes. Ainsi les principaux sujets spécifiques de préoccupation pour les Parties Contractantes ont été l'interprétation du paragraphe 5c (exigence du «plan» et du «programme» permettant la démobilisation tarifaire dans un «délai raisonnable»), les règles relatives aux produits dits sensibles qui posent un problème quant à l'interprétation du paragraphe 8b de l'article XXIV (les produits sensibles sont ceux exclus du libre-échange ou bénéficiant d'un abaissement des droits de douane plus étalé dans le temps) et enfin les différentes difficultés que soulève l'interprétation du paragraphe 5b de l'article XXIV (problèmes causés notamment par le relèvement de certains droits de douane au moment de la création de la zone de libre-échange).

C'est à l'examen de ces problèmes, qui sont propres à certains accords, que nous aimerions nous attacher en ce début de chapitre.

### *Section 1. Existence d'un «plan» et d'un «programme»*

Ainsi que nous le savons les accords provisoires conclus en vue de l'établissement d'une zone de libre-échange doivent prévoir, pour satisfaire à l'article XXIV paragraphe 5c, un «plan» et un «programme» qui permettent aux Parties Contractantes de se rendre compte si ces accords conduiront ou non à la création effective de la zone de libre-échange dans un délai jugé «raisonnable».

Est par ailleurs considéré comme provisoire, selon la définition que nous avons retenue, tout accord qui prévoit une élimination progressive des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives<sup>1</sup>. Or, on constate que tous les accords entre pays industrialisés ont été provisoires au sens du paragraphe 5c, aucun n'ayant introduit une suppression immédiate des obstacles aux échanges.

L'application de cette disposition n'a causé que très peu de difficultés. Ainsi, cette question n'a même pas été effleurée par les membres du groupe de travail chargé de l'examen de la Convention de Stockholm ou de celui des conventions annexes<sup>2</sup>. Dans le cas des accords entre la CEE et les divers pays de l'AELE, le

<sup>1</sup> On se souviendra que c'est là la définition à retenir (cf. supra, Titre 1<sup>er</sup>, Chap. 1, section 3) même si d'un point de vue grammatical on peut considérer comme «définitif» un accord qui prévoit toutes les dispositions nécessaires et utiles pour la mise en place du régime de libre-échange, sans que les parties envisagent la signature d'un nouvel instrument à la fin de la période dite transitoire.

<sup>2</sup> Dans leurs conclusions, les Parties Contractantes ont simplement pris acte de la détermination des États contractants de réaliser le libre-échange dans les délais prévus (cf. IBDD, Supp. 9, pp. 20-21; IBDD, Supp. 10, p. 25). Il en a été de même dans les conclusions à l'examen de l'accord d'accession de l'Islande à l'AELE (cf. IBDD, Supp. 18, p. 194).

groupe de travail a en revanche discuté de la définition qui pouvait être donnée à la notion d'«accord provisoire»<sup>1</sup>. Il n'y eut pourtant au cours du débat que peu de controverse car les plans et programmes de démobilisation tarifaire étaient précis et les périodes transitoires généralement brèves. En effet, ces accords prévoient des délais de cinq ou six ans pour la perfection de la zone de libre-échange, ce qui, en comparaison des périodes beaucoup plus longues pourtant tacitement acceptées, doit être jugé comme un «délai raisonnable». L'accord de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'Irlande n'a pas plus soulevé de véritables problèmes, les délais dans lesquels le tarif zéro devait être atteint étant de un an et demi pour la Grande-Bretagne et de neuf ans pour l'Irlande. Les parties avaient d'ailleurs déclaré être disposées à faire régulièrement rapport sur l'évolution de la zone, ce qui fit taire les plus petites réserves<sup>2</sup>.

Ce n'est que dans le cas de l'accord de libre-échange entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande que la question du «plan» et du «programme» a été discutée de manière plus approfondie. En effet, certains membres du groupe de travail ont reproché aux parties à l'accord que seuls quelques produits, représentant environ 50% des échanges entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, bénéficiaient d'un «plan» et d'un «programme» de démobilisation tarifaire. Les parties ont donné l'assurance au groupe de travail que le cadre de la démobilisation serait également appliqué, dans une large mesure en tout cas, aux autres produits qui formellement n'étaient pas couverts par les dispositions de l'article 4 dudit accord. Il n'en reste pas moins que cette affirmation ne saurait pallier l'inexistence, pour ces derniers produits, d'un «plan» et d'un «programme» juridique ancrés dans le texte de l'accord. Celui-ci ne satisfait donc pas de ce point de vue aux dispositions de l'article XXIV paragraphe 5c<sup>3</sup>.

Ce survol des différents rapports des groupes de travail nous a permis d'établir que toutes les zones de libre-échange entre pays industrialisés, à l'exception de celle entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie, se sont acquittées de l'exigence du paragraphe 5c de l'article XXIV.

## *Section 2. Les produits sensibles*

Les produits dits sensibles sont ceux pour lesquels un accord créant un espace économique unifié envisage une démobilisation tarifaire moins rapide, ou qui sont même exclus du libre-échange. Il s'agit soit de produits qui sont protégés sur le marché interne par des barrières douanières importantes dont la

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, p. 165, N° 11; *ibid.* p. 178, N° 11; *ibid.* p. 192, N° 11; *ibid.* p. 206, N° 12; *ibid.* p. 220, N° 11; IBDD, Supp. 21, p. 94, N° 12.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 14, p. 134, N° 24 *in fine*.

<sup>3</sup> Cf. à ce sujet les discussions qui ont eu lieu au sein du groupe de travail (IBDD, Supp. 14, pp. 126-127, N°s 15-17; cf. *ég. ibid.* p. 124, N° 9).

liquidation du jour au lendemain pourrait provoquer des distorsions de concurrence intolérables pour les industries nationales, ou encore de marchandises pour lesquelles des raisons économiques ou politiques militent en faveur d'une auto-production.

L'idéal du point de vue de la compatibilité avec l'Accord général est évidemment que, si une telle réglementation s'avère indispensable, elle soit limitée au strict minimum. En effet, ces clauses d'exception posent deux problèmes du point de vue du GATT. D'abord la réglementation envisagée pour les produits sensibles peut aller à l'encontre de l'article XXIV paragraphe 5c en ce sens que l'accord pourrait prévoir une période de transition excédant ce qui est compatible avec la notion de «délai raisonnable». Ensuite, elle peut être contraire à l'article XXIV paragraphe 8b en excluant du libre-échange, temporairement ou définitivement, une quantité de produits telle que la libération pour «l'essentiel des échanges» devient irréalisable.

La Convention de Stockholm ne prévoit aucune disposition spéciale relative aux produits sensibles, si l'on excepte l'Annexe G qui instaure pour le Portugal un rythme d'élimination des droits de douane plus lent que celui prévu dans l'article 3 de la Convention. Ce silence de la Convention explique pourquoi aucune remarque concernant les produits sensibles n'a été faite dans le groupe de travail. L'accord d'association de la Finlande à l'AELE stipule en revanche une réglementation spéciale pour les produits industriels sensibles. Celle-ci pourtant n'altère ni la compatibilité de l'accord avec le paragraphe 8b, ni ne menace celle avec le paragraphe 5c de l'article XXIV<sup>1</sup>.

L'accord anglo-irlandais n'a pas plus fait l'objet de discussions au sein du GATT sur ce problème particulier, car il ne contenait point de règles spéciales relatives à des produits sensibles. En revanche, l'accord entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie a posé certains problèmes. En effet, la liste des produits soumis au régime de libre-échange selon l'article 4 de l'accord est très restrictive, comme cela a été relevé par le groupe de travail. Le nombre des produits exclus a engendré des préoccupations justifiées quant à la compatibilité de l'accord, tant à l'égard du paragraphe 5c que du paragraphe 8b de l'article XXIV. Bien que la dérogation spécifiée à l'article 4 de l'accord entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie aille en réalité au-delà d'une réglementation sur les produits sensibles telle que nous l'avons définie ci-dessus, il convient de la rappeler dans ce cadre, car elle présente une analogie certaine avec les règles sur les produits sensibles.

En ce qui concerne les accords de libre-échange entre les pays membres de l'AELE et la CEE, on notera qu'ils contiennent une liste de produits pour lesquels les démantèlements tarifaires s'effectuent selon un programme plus étiré<sup>2</sup>. Ces listes sont toutefois assez insignifiantes puisque les Parties

<sup>1</sup> Cf. les explications des délégués finlandais, IBDD, Supp. 10, p. 109, N° 5.

<sup>2</sup> Il s'agit pour tous les accords en cause du protocole 1 (cf. EFTA-Bulletin, Vol. XIII, N° 8 (Nov. 1972), pp. 14-17; et plus spécialement pour l'accord Suisse/CEE, *J. Thalmann*, op. cit.

Contractantes n'ont même pas soulevé la question des produits sensibles au cours des discussions au sein des différents groupes de travail.

Ainsi, il appert que seule la zone de libre-échange entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie présente un problème quant à la question des produits sensibles; les autres accords au contraire peuvent être considérés sur ce point comme compatibles avec l'article XXIV.

### *Section 3. Relèvement des droits de douane*

Comme nous le savons, le paragraphe 5b de l'article XXIV exige que

«dans le cas d'une zone de libre-échange ... les droits de douane maintenus dans chaque territoire constitutif ... ne seront pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et réglementations correspondantes en vigueur dans les mêmes territoires avant l'établissement de la zone ...».

Une fois encore l'accord entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie présente certaines difficultés quant à sa compatibilité avec le paragraphe 5b de l'article XXIV GATT. En effet, pour éviter les détournements de trafic, les parties ont décidé de différer dans de nombreux cas la démobilisation tarifaire néo-zélandaise en attendant que les droits de douane applicables aux produits australiens aient atteint, par la réduction successive, le niveau des droits néo-zélandais. Mais cette procédure, correcte au regard des exigences du paragraphe 5b de l'article XXIV GATT, n'a pas été suivie pour tous les produits, et dans certains cas la Nouvelle-Zélande a relevé ses droits de douane pour atteindre le niveau de ceux de l'Australie<sup>1</sup>. Les Parties Contractantes ont exprimé leurs vives préoccupations à l'endroit de ces mesures. La Nouvelle-Zélande a alors décidé de ramener certains de ces droits, dont l'incidence paraissait être particulièrement négative, à leur ancien niveau. C'est là l'unique exemple où les réactions des Parties Contractantes ont entraîné une modification substantielle d'un accord créant une zone de libre-échange, dans le but de le rendre compatible avec les exigences de l'article XXIV GATT.

La Convention de Stockholm, elle, précise à l'article 3 al. 3 que les droits sur la base desquels les réductions tarifaires sont établies correspondent aux droits de douane effectivement appliqués par chaque Etat membre au 1<sup>er</sup> janvier 1960. Cette indication n'est pas inutile; elle montre, en effet, qu'aucune augmentation

p. 144; *W. Zeller*, «Die Schweiz und die Europäische Freihandelsordnung», *NZZ Schriften zur Zeit*, N° 28 (Zurich, 1972), pp. 20-21; pour les règles prévues pour le secteur horloger cf. «Abkommen Schweiz-EWG», Handelskammer Deutschland/Schweiz, op. cit. Vol. 1, N° 4 et le commentaire de *C.M. Wittwer* y inclus.

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 14, p. 125, N° 12.

de droits de douane en relation avec la conclusion de la Convention n'est envisagée et que les listes de concessions douanières négociées au sein du GATT par les pays membres de la zone de libre-échange seront honorées sans retouche.

Les accords conclus entre les pays membres de l'AELE et la CEE contiennent une disposition analogue à celle de la Convention de Stockholm. C'est pourquoi la question du relèvement des droits de douane n'a pas été évoquée par les parties contractantes présentes dans les différents groupes de travail<sup>1</sup>.

Enfin l'accord de libre-échange entre l'Irlande et la Grande-Bretagne n'a pas posé de problèmes. Aucune critique sous l'angle du paragraphe 5b de l'article XXIV GATT n'a été adressée aux parties.

L'étude de la jurisprudence du GATT relative au paragraphe 5b de l'article XXIV nous montre donc que toutes les zones de libre-échange sont conformes – sous l'angle de cette disposition – aux prescriptions de l'Accord général. Cela est vrai même pour la zone de libre-échange entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, puisque ce dernier pays a aboli le relèvement des tarifs douaniers auquel il avait procédé.

#### *Section 4. L'exclusion des produits agricoles*

##### *A) La Convention de Stockholm*

L'exclusion des produits agricoles, donc de tout un secteur de l'économie, de la première zone de libre-échange entre pays industrialisés soumise à l'appréciation du GATT a provoqué des remous assez violents.

Avant d'examiner les arguments avancés de part et d'autre dans le débat sur la compatibilité de la Convention de Stockholm avec les règles afférentes du GATT, on peut se demander si, en l'occurrence, il y a vraiment exclusion. En effet, l'article 21 AELE dit, en substance, que les dispositions de la Convention, à l'exception des articles 1 et 17, ne s'appliquent pas aux produits agricoles qui sont énumérés à l'annexe D de la Convention. Juridiquement, ne sont donc exclus du libre-échange que les produits agricoles mentionnés expressément à l'annexe D. Celle-ci, d'ailleurs, peut être modifiée par décision du Conseil, ce qui représente un allègement de la procédure de modification prévue en général par l'AELE<sup>2</sup>. A contrario on peut en inférer que les dispositions de l'accord s'appli-

<sup>1</sup> Cf. Art. 5 al. 1 de l'accord Suisse/CEE à titre d'exemple. L'al. 2 ajoute même qu'au fur et à mesure que les réductions des droits de douane négociées au cours du Kennedy Round entreront en vigueur, ce seront ces taux réduits qui serviront de droits de base.

<sup>2</sup> Cf. art. 44 AELE. E. Sauvignon, op. cit. p. 247, considère que cette disposition de procédure a en même temps pour effet de soumettre en principe les produits agricoles au régime de la zone de libre-échange.

quent donc aux autres produits agricoles. Telle a d'ailleurs été l'argumentation avancée par les représentants de l'AELE lorsque cette question fut soulevée au sein du groupe de travail<sup>1</sup>. Si l'on analyse la portée pratique de cette disposition, on doit pourtant se rendre à l'évidence qu'il est difficile de prétendre, sur la base du seul texte de l'article 21 AELE, que l'exclusion des produits agricoles est l'exception dans la Convention de Stockholm. L'annexe D, en effet, contient l'immense majorité des produits agricoles des chapitres 1 à 24 de la Nomenclature de Bruxelles. Ainsi, la simple constatation des faits et une interprétation téléologique nous forcent d'admettre que tout le secteur de l'agriculture est exclu, comme d'ailleurs le secteur des produits de la mer<sup>2</sup>. Et il s'agit là d'exclusions de principe<sup>3</sup>. Les Parties Contractantes l'ont bien senti<sup>4</sup>, malgré une tournure de phrase trompeuse.

La Convention de Stockholm est caractérisée par une autre particularité qu'il faut noter dans ce contexte: l'existence d'accords bilatéraux entre les pays membres de l'AELE<sup>5</sup> qui règlent le régime des échanges des produits agricoles, et par l'entremise desquels les parties s'accordent des concessions tarifaires et contingentaires rendues possibles par l'article 23 AELE. Ces accords ont été soumis à une critique véhémement et répétée<sup>6</sup> de la part des Parties Contractantes qui ont estimé que ces arrangements, de nature préférentielle, étaient contraires aux principes du GATT, et plus spécialement à l'article XXIV. Au contraire, les membres de l'AELE ont voulu voir dans ces accords bilatéraux, des accords faisant partie intégrante de la Convention<sup>7</sup>. Ils ont prétendu qu'il fallait par conséquent tenir compte des échanges ainsi libérés dans le calcul du pourcentage du commerce total libéré<sup>8</sup>. Leur interprétation peut se défendre d'un

<sup>1</sup> La même opinion a été défendue au cours de l'examen de l'accord d'accession de l'Islande à l'AELE; cf. IBDD, Supp. 18, p. 192, N° 6. Rappelons que l'art. 26 AELE concernant les produits de la mer est rédigé de manière analogue à l'article 21.

<sup>2</sup> Cf. Message AELE, op. cit. p. 905.

<sup>3</sup> C'est ainsi que les auteurs de langue allemande parlent de «grundsätzlicher Ausschluss» du secteur agricole: *H. Steinberger*, op. cit. p. 152; *C. Sommaruga*, «Die Schweiz und die EFTA», in *Aussenwirtschaft*, vol. 26 (1971), pp. 50-61, et not. p. 56; cf. dans ce sens, Message AELE, op. cit. p. 903. *F. Jaeger*, op. cit. p. 276; Contra *T. Jantzen*, «L'AELE, contribution positive à l'unité européenne», in *EFTA-Bulletin*, Vol. VIII, N° 3 (Mai 1967), pp. 4-5.

<sup>4</sup> IBDD, Supp. 9, p. 86, N° 48.

<sup>5</sup> La Suisse, par exemple, a signé de tels accords avec le Danemark (ROLF, 1960, p. 372; accord additionnel du 11 mai 1963, ROLF, 1963, p. 403), et avec le Portugal (accord du 22 février 1962, ROLF, 1962, p. 257, deux avenants aux pp. 260 et 261, un troisième ROLF, 1965, p. 558).

<sup>6</sup> Ainsi IBDD, Supp. 9, p. 83, N° 37; *ibid.* p. 89; IBDD, Supp. 10, p. 109, N° 3; IBDD, Supp. 18, pp. 192-193. Les concessions douanières faites dans ces accords doivent être étendues, aux termes de l'article 23, aux autres pays membres. Il s'agissait de savoir si ces avantages concédés dans ces accords faisaient ou non partie intégrante du régime de libre-échange établi par la Convention de Stockholm (cf. *E. Savignon*, op. cit. p. 248).

<sup>7</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, p. 84, N° 38; *ibid.* p. 87, N° 49; IBDD, Supp. 18, p. 192, N° 9; cf. ég. *R. Zimmer*, op. cit. pp. 111-112.

<sup>8</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, p. 84, N° 38 et p. 88, N° 51. Les Parties Contractantes ont mis cette analyse en doute en posant la question en ces termes: «Est-il compatible avec les dispositions de l'article XXIV d'étendre le régime de la zone de libre-échange au commerce d'un produit pour

point de vue formel: ces accords sont en effet liés à la Convention et deviennent caducs en même temps que celle-ci<sup>1</sup>. De plus, les membres de l'AELE ont avancé l'argument que l'article 23 al. 3 AELE disposait que les règles de ces accords sont étendues à tous les Etats membres qui ainsi en bénéficient et cela, justement pour satisfaire aux exigences du GATT<sup>2</sup>.

Mais les Parties Contractantes n'ont pas partagé cette manière de voir les choses. Elles ont estimé que pour se conformer aux obligations de l'article XXIV, tous les Etats membres de l'association devaient ou bien éliminer les entraves aux échanges pour les mêmes produits, ou alors étendre les avantages ainsi consentis par ces accords à tous les membres du GATT sur la base de la clause de la nation la plus favorisée<sup>3</sup>.

Du point de vue de la pratique, l'expérience a démontré que ces accords n'avaient qu'une incidence mineure sur les différents courants d'échanges et que le commerce des Etats tiers n'était pas réellement affecté. Néanmoins, du point de vue dogmatique, l'objection des Parties Contractantes semble fondée. Les accords bilatéraux concèdent principalement des contingents, ce qui est contraire à l'article XIII GATT qui exige l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives. Or, l'article XXIV et l'article XIII ne s'excluent pas, si bien qu'en créant une zone de libre-échange, les parties restent tenues par le principe de l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives. Nous en voulons pour preuve que l'Accord général a deux attitudes différentes à l'égard des mesures restrictives selon qu'il s'agit de restrictions quantitatives ou de droits de douane. Les premières sont bannies du système du GATT: elles ne sauraient être réintroduites par le biais d'un accord de libre-échange. Il suffit, en revanche, pour les secondes, de les abaisser par des négociations tarifaires et d'égaliser ainsi les avantages que l'on peut en tirer par la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée. En d'autres termes l'article XXIV exclut l'application de l'article I; il n'empêche point celle de l'article XIII GATT<sup>4</sup>.

lequel un seul des Etats membres de cette zone a supprimé ses droits de douane aux termes d'accords agricoles bilatéraux?» IBDD, Supp. 10, pp. 108-109, N° 3.

<sup>1</sup> Cf. dans ce sens *H. Steinberger*, op. cit. p. 149 et note 620. Cf. ég. l'arrêt fédéral autorisant le Conseil fédéral à approuver le retrait du Danemark et de la Norvège de l'AELE, ROLF, 1973, p. 331, autorisation s'appliquant également à la dénonciation des accords bilatéraux puisque l'art. 13 de l'accord agricole avec le Danemark (ROLF, 1960, p. 372) stipule, entre autres, qu'il reste aussi longtemps en vigueur «... qu'aucun accord entre cette association (l'AELE) et la CEE ne sera intervenu à propos de l'élimination réciproque des entraves aux échanges commerciaux». (Cf. ég. Message CEE, op. cit. p. 706).

<sup>2</sup> Message AELE, op. cit. p. 904; dans les cas où les accords agricoles n'ont fait qu'abaisser les droits de douane, sans les supprimer, les Etats concernés se sont déclarés prêts à étendre ces avantages à l'ensemble des parties contractantes sur la base de la clause de la nation la plus favorisée (cf. IBDD, Supp. 9, p. 84, N° 39).

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, p. 83, N° 37. Ces accords agricoles bilatéraux ont été critiqués également dans le cadre de l'examen de l'accord d'association avec la Finlande et de l'accession de l'Islande; cf. IBDD, Supp. 10, p. 111, N° 14; IBDD, Supp. 18, pp. 192-193, Nos 8 à 12.

<sup>4</sup> L'accord de libre-échange entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande exclut également un grand nombre de produits agricoles. Ceux-ci représentent dans le volume total des échanges des

## B) *Les accords entre les pays membres de l'AELE et la CEE*

Si l'on examine les divers accords entre les Etats membres de l'AELE et la CEE, on se rend compte que dans leurs principes ils ne présentent pas de grandes différences<sup>1</sup>. Cette remarque est également valable pour les dispositions qui concernent le secteur agricole<sup>2</sup>. Ainsi l'article 15 de l'accord Suisse/CEE relatif à l'échange des produits agricoles est repris dans tous les autres accords. Cette disposition, sans détour de langage, prévoit expressément l'exclusion des produits agricoles du système de libre-échange, alors que l'article 10 rappelle, sous une autre forme, que les décisions prises dans le domaine de la politique agricole par les parties le sont de manière indépendante.

En se fondant sur des arguments analogues à ceux déjà invoqués au cours de l'examen de la Convention de Stockholm, certaines parties contractantes ont dit que l'exclusion d'un secteur entier les empêchait de conclure que les parties aient satisfait à l'exigence de la libération pour «l'essentiel des échanges»<sup>3</sup>. Les parties aux accords ont réfuté cet argument en invoquant notamment le fait que l'exclusion des produits agricoles du champ d'application des accords devait être considérée selon son importance pratique dans le calcul des échanges couverts par les accords. En d'autres termes, en soulignant que le sens de l'expression «l'essentiel des échanges commerciaux» n'avait jamais été défini, elles rejetèrent toute mention d'une quelconque interprétation qualitative<sup>4</sup>. De plus, elles relevèrent qu'il était un fait que l'Accord général avait toujours été plus difficilement applicable au secteur agricole. Ainsi certains Etats ont dû régler la question agricole par des «waivers»<sup>5</sup>. Selon les parties, ce fait devrait être pris en considération notamment lorsque l'on recommande une approche qualitative pour les exigences du paragraphe 8b de l'article XXIV GATT.

parties une part importante. Cette exclusion est donc plus critiquable que celle opérée par la Convention de Stockholm (cf. IBDD, Supp. 14, pp. 123-124, N° 6). Pourtant, placées en l'occurrence devant tant de dispositions contraires à la lettre et à l'esprit de l'article XXIV, les Parties Contractantes ont jugé inutile de reprendre toute l'argumentation développée à ce sujet à l'encontre de la réglementation de l'AELE.

L'accord entre le Royaume-Uni et l'Irlande n'a fait en revanche l'objet d'aucune critique concernant ce point, ce qui est amplement justifié, car si certains produits ont été exclus du libre-échange, cela n'a jamais été le cas de tout un secteur (cf. IBDD, Supp. 14, p. 135, N° 26).

<sup>1</sup> Il est intéressant de noter à cet effet que si les Parties Contractantes ont formellement créé des groupes de travail distincts pour l'examen de chacun de ces accords (elles avaient au contraire formé un seul groupe pour l'examen des accords de la CEE avec la Tunisie et le Maroc, cf. IBDD, Supp. 18, pp. 162 ss), les rapports des différents groupes sont quasiment identiques, non seulement dans les arguments qu'ils énoncent et les conclusions auxquelles ils parviennent, mais encore dans la terminologie qu'ils utilisent.

<sup>2</sup> Bien entendu les divers protocoles sur les produits agricoles présentent des différences de pays à pays.

<sup>3</sup> IBDD, Supp. 20, p. 165, N° 14; *ibid.* p. 179, N° 14; *ibid.* p. 193, N° 13; *ibid.* p. 207, N° 15; *ibid.* pp. 220-221, N° 14; IBDD, Supp. 21, p. 86, N° 12; *ibid.* p. 95, N° 14.

<sup>4</sup> IBDD, Supp. 20, pp. 165-166, N° 15; *ibid.* p. 179, N° 16; *ibid.* p. 193, N° 15; *ibid.* p. 207, N° 16; *ibid.* p. 221, N° 15; IBDD, Supp. 21, pp. 86-87, N° 13; *ibid.* p. 95, N° 15.

<sup>5</sup> Cf. not. parmi les plus importants, le cas des Etats-Unis (IBDD, Supp. 3, pp. 33 et 159; IBDD, Supp. 15, p. 215).

Si la controverse au sujet de l'exclusion du secteur agricole fut beaucoup moins aiguë que lors de l'examen de la Convention de Stockholm, cela tient principalement à deux raisons. D'abord, les conventions ne contenaient point, cette fois, d'accords spéciaux concernant certains produits agricoles – si l'on fait abstraction de la question des produits agricoles transformés, réglée dans le protocole 2 des divers accords<sup>1</sup>-. Ensuite et surtout les membres du groupe de travail voyaient dans la critique des critères choisis pour déterminer l'origine des produits un champ de bataille plus aisé.

Bien que dans toute cette controverse la majorité de la doctrine penche en faveur de l'interprétation qualitative de «l'essentiel des échanges» telle que présentée lors de l'examen de la Convention de Stockholm<sup>2</sup>, nous sommes quant à nous plus hésitant<sup>3</sup>. En effet, les conséquences pratiques dues à l'exclusion du secteur agricole de la Convention portant création de l'AELE, ont été extrêmement faibles. Ainsi nous sommes enclin à admettre qu'il est peut-être préférable d'exclure un secteur entier de petite importance plutôt que quelques produits disséminés qui comptent pour beaucoup dans le courant des échanges entre les membres de la zone. De plus, la pratique des Parties Contractantes indique qu'elles n'attachent qu'une valeur subsidiaire à la notion qualitative de «l'essentiel des échanges». En dernière analyse, et tout en reconnaissant la valeur et l'utilité de cette manière d'interpréter l'exigence du paragraphe 8b – à titre d'approche complémentaire –, nous ne pourrions nous résoudre que difficilement à condamner la création de l'AELE ni surtout celle de la «grande zone» sur cette seule base<sup>4</sup>.

## Section 5. Les critères de l'origine

Les règles d'origine choisies dans un espace économique unifié jouent un rôle déterminant dans l'examen du critère de la libération du commerce pour «l'essentiel des échanges». En effet, elles confèrent à cet espace sa véritable mesure, en ce sens qu'elles déterminent l'ampleur des échanges libérés.

Les règles d'origine sont des dispositions qui définissent, dans une zone de libre-échange<sup>5</sup>, les critères qui permettent d'identifier les produits dont la circula-

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, pp. 166-167, Nos 18-19; *ibid.* p. 181, Nos 21-23; *ibid.* pp. 194-195, Nos 19-21; *ibid.* p. 208, Nos 19-20; *ibid.* p. 222, Nos 20-22; IBDD, Supp. 21, pp. 96-97, N° 20.

<sup>2</sup> Ainsi entre autres *F. Jaeger*, *op. cit.* pp. 276-278; *T. Flory*, *op. cit.* pp. 158-159; *H. Steinberger*, *op. cit.* pp. 149-152.

<sup>3</sup> Ne prennent pas position de manière définitive: *J.H. Jackson*, *op. cit.* pp. 609-610; *J. Lambrinidis*, *op. cit.* pp. 256-259; se rallie à l'argumentation des pays membres de l'AELE: *G. Curzon*, *op. cit.* p. 285 (cf. é.g. ci-dessus, Titre premier, Chap. 1, section 2 B).

<sup>4</sup> Nous pensons en effet qu'une approche pragmatique se justifie ici aussi, à l'image de toutes les questions examinées au sein du GATT.

<sup>5</sup> Une telle réglementation n'a pas d'utilité immédiate dans une union douanière. Celle-ci bénéficiant d'un tarif extérieur commun, les risques de détournement de trafic, de substitution et de transfert d'implantation d'entreprises sont nuls, ou en tous les cas fortement réduits.

tion à l'intérieur de la zone est libre, et de déterminer donc, dans le cas d'espèce, les marchandises qui sont mises au bénéfice du régime tarifaire de la zone. Il est intéressant de noter que ces règles, pourtant essentielles à la bonne marche d'une zone de libre échange, n'ont jamais fait l'objet d'un examen approfondi de la part du GATT, bien que les Parties Contractantes aient envisagé d'établir un code de «règles d'origine type»<sup>1</sup>.

Les règles d'origine n'ont été passées au crible ni au cours de l'examen de l'accord entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande – les Parties Contractantes avaient d'autres préoccupations – ni au cours de l'examen de l'accord entre le Royaume-Uni et l'Irlande<sup>2</sup>.

(dans ce sens cf. Message AELE, op. cit. p. 873; *P. Veyrassat*, op. cit. p. 23, note 2) (cf. ég. art. 9 CEE). En théorie cependant, il est concevable qu'une union douanière se dote de règles d'origine et ne libère que ses échanges pour les produits certifiés originaires de l'union (cela est autorisé par l'article XXIV paragr. 8ai).

<sup>1</sup> Sous l'impulsion de la Chambre de Commerce Internationale (CCI), qui a recommandé aux Parties Contractantes d'adopter une définition de l'origine (IBDD, Supp. 1, p. 111, N° 15), celles-ci ont établi un questionnaire dont le but était de les renseigner sur l'état des législations nationales en la matière (IBDD, Supp. 1, p. 112). C'est sur la base des réponses ainsi obtenues (GATT/L/179/Add. 1, 2 et 3) et notamment, en se fondant sur le texte proposé par la délégation française pour laquelle «l'élément fondamental servant à déterminer l'origine est constitué par la notion de transformation substantielle» (IBDD, Supp. 2, p. 56, N° 6), qu'une proposition de définition de l'origine a été rédigée par un groupe de travail et soumise dans la teneur suivante aux Parties Contractantes:

- A. Les produits obtenus en utilisant exclusivement les matériaux et la main-d'œuvre d'un seul pays seront considérés comme originaires du pays où ils ont été cultivés, extraits du sol, fabriqués ou obtenus de toute autre manière.
- B. Les produits obtenus en utilisant les matériaux et la main-d'œuvre de deux pays ou plus seront considérés comme originaires du pays où ils ont subi leur dernière transformation substantielle.
- C. On considérera notamment qu'il y a eu transformation substantielle quand l'ouvrage aura eu pour résultat de conférer aux produits une nouvelle individualité (IBDD, Supp. 2, p. 56, N° 6).

Le groupe ayant rédigé cette proposition y a ajouté une note interprétative (ibid.): «Chaque partie contractante pourra, sur la base de la définition ci-dessus, établir une liste des ouvrages qui seront considérées comme conférant aux marchandises une nouvelle individualité ou comme entraînant une autre transformation substantielle.»

En fonction des réponses des parties contractantes et d'une nouvelle résolution du Conseil de la CCI qui exprimait des doutes quant à la possibilité d'aboutir à une définition uniforme des critères de l'origine des produits (résolution du 11.10.1954 reproduite in IBDD, Supp. 3, pp. 106-110), les Parties Contractantes se sont contentées d'une analyse des réponses des gouvernements (IBDD, Supp. 3, pp. 105 ss).

Malgré l'absence de décision formelle, il est néanmoins intéressant de relever que les pays qui acceptèrent sans réserve cette définition commune, dans les termes proposés, et ceux qui l'auraient acceptée, mais avec une modification ou une adjonction, étaient plus nombreux que ceux qui la rejetèrent en principe ou ne donnèrent aucune réponse au questionnaire (IBDD, Supp. 3, p. 109, N° 7).

<sup>2</sup> Dans l'accord créant une zone de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'Irlande, un système mixte entre celui du Commonwealth et celui de l'AELE a été retenu (IBDD, Supp. 14, p. 131, Nos 10-11).

### A) *La Convention de Stockholm*

Un large débat sur les règles d'origine a en revanche eu lieu lors de la présentation de la Convention de Stockholm au GATT. Sans entrer dans le détail, on peut dire que l'AELE utilisait<sup>1</sup> trois critères permettant de certifier l'origine des produits<sup>2</sup>.

1) Le critère de la production entière: les marchandises produites entièrement dans la zone sont réputées originaires de celle-ci<sup>3</sup>.

2) Le critère du pourcentage: sont considérés comme originaires de la zone les produits qui, par transformation dans la zone, voient leur valeur augmenter de plus de 50%. Il s'agit donc de produits dont le contenu en matière première importée de l'extérieur ou dont la première ouvraison effectuée dans un pays tiers ne leur ont pas conféré, dans ce stade intermédiaire, une valeur qui, déjà, égalait ou surpassait la moitié de la valeur du produit fini<sup>4</sup>.

3) Le critère du procédé<sup>5</sup>: ce dernier critère s'applique à certaines marchandises<sup>6</sup> lorsque les produits concernés ont été fabriqués dans la zone selon un procédé de transformation ou de fabrication spécifié<sup>7</sup>. Ces produits acquièrent alors le droit de circuler librement dans la zone, car ils sont considérés comme originaires de la zone du simple fait qu'ils ont été fabriqués selon le procédé déterminé.

En plus de ces trois critères, l'AELE a inclus dans le système de règles d'origine qu'elle a choisi une liste dite de matières de base. Celle-ci a une importance certaine pour déterminer le caractère de libéralité des règles

<sup>1</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> avril 1973, l'AELE a un nouveau système de règles d'origine aligné sur celui des accords de libre-échange (cf. EFTA-Bulletin, Vol. XIV, N° 3 (avril 1973), pp. 3-5).

<sup>2</sup> Cf. art. 4 AELE et annexe B à la Convention de Stockholm.

<sup>3</sup> Cf. art. 4 paragraphe 1, lettre a AELE et règle 2 de l'annexe B; la liste des produits entièrement obtenus dans la zone est la même que celle prévue à l'art. 3 de l'accord conclu entre la CEE et les PTOM, sauf que l'AELE considère en plus comme appartenant à cette catégorie les articles hors d'usage qui ne peuvent servir qu'à la récupération des matières qu'ils contiennent et à condition qu'ils proviennent d'utilisations faites dans la zone (cf. *Green/Gabriel/Hallett*, op. cit. pp. 22-24).

<sup>4</sup> Cf. art. 4 paragraphe 1, lettre c AELE et règle 3 de l'annexe B; cf. *Green/Gabriel/Hallett*, op. cit. pp. 21-24.

<sup>5</sup> Art. 4 paragraphe 1, lettre b AELE.

<sup>6</sup> Il s'agit des marchandises énumérées dans l'appendice II de l'annexe B; celles énumérées dans l'appendice I pouvant répondre, soit au critère du pourcentage, soit à celui du procédé (cf. *Green/Gabriel/Hallett*, op. cit. p. 27; EFTA-Bulletin, Vol. XII (Nov. 1971), N° 8, pp. 22-23).

<sup>7</sup> Les procédés en question sont indiqués dans les appendices I et II en regard des produits qui y sont mentionnés.

d'origine<sup>1</sup>. En effet, les produits de base repris dans cette liste sont des matières premières indispensables à la production industrielle des pays de la zone mais introuvables, ou seulement à très faible quantité, dans les Etats membres de l'AELE<sup>2</sup>. C'est pourquoi la Convention de Stockholm prévoit que leur provenance n'importe pas pour la détermination de l'origine du produit transformé qui en résultera. Celui-ci sera considéré comme entièrement obtenu dans la zone. C'est là un avantage évident pour les Etats tiers exportateurs de ces matières premières qui verront les produits manufacturés élaborés sur la base de leurs produits bénéficier automatiquement du régime de libre-échange.

Ces règles ont un caractère extrêmement libéral. Leur étude a pourtant fait l'objet de bien des controverses au sein du GATT où certaines parties contractantes ont été rebutées par leur technicité<sup>3</sup>. Les discussions ont toutefois moins porté sur l'appréciation des règles d'origine par rapport aux exigences des paragraphes 5b et 8b de l'article XXIV que sur un échange de vues de portée générale sur les effets pratiques de ces règles. Le débat a d'ailleurs tourné court et n'a pas été repris à l'occasion des examens des accords d'association de la Finlande et d'adhésion de l'Islande<sup>4</sup>. Nous pouvons donc conclure, avec les Parties Contractantes que, «tout bien pesé, les règles concernant l'origine établies par la Convention sont raisonnables...»<sup>5,6</sup>.

### B) *Les accords entre les pays membres de l'AELE et la CEE*

Les différents accords de libre-échange entre les pays de l'AELE et la CEE se fondent sur les deux critères que sont la production intégrale dans la zone du produit considéré et la modification de la position tarifaire de celui-ci, obtenue grâce à une ouvraison ou une transformation suffisante<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Plus les tarifs douaniers frappant les matières premières à l'importation sont harmonisés, plus l'inclusion d'une liste des matières de base est rendue facile, car moins grand est le danger de distorsions mentionnées plus haut (cf. *Ch. Roger*, Rapport Colloque de Bruxelles, op. cit. paragraphe 65).

<sup>2</sup> Cf. entre autres, *Green/Gabriel/Hallett*, op. cit. pp. 16-17.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, p. 74, N° 6.

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 10, pp. 107 ss; IBDD, Supp. 18, pp. 189 ss.

<sup>5</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, p. 75, N° 10.

<sup>6</sup> Pour les problèmes relatifs aux règles d'origine de l'AELE, on peut encore consulter entre autres, *Green/Gabriel/Hallett*, op. cit. pp. 1-88; *E. Roethlisberger*, op. cit. pp. 32-34; *K. Vasak*, op. cit. JCIDI, 170, paragraphes 61-69; *H. Steinberger*, op. cit. pp. 141-142, note 591; *J. Lambrinidis*, op. cit. pp. 91-106; *A. Grübel*, «Die Regelung des Ursprungsproblems in der Europäischen Freihandelsassoziation», in *NZZ*, N° 71 (9.1.1960) et N° 73 (10.1.1960).

<sup>7</sup> Si l'on prend pour modèle l'accord entre la Suisse et la CEE, on se référera notamment à l'art. 11 de l'accord (ROLF, 1972, pp. 3170 ss), aux art. 1 et 5 du protocole 3 (ROLF, 1972, pp. 3239 ss); cf. ég. Message CEE, op. cit. pp. 679-681; EFTA-Bulletin, Vol. XIII, N° 8 (nov. 1972), p. 19; *H. Sieber*, op. cit. AW, not. pp. 313-315; «Rules of origin and customs procedures for clearing preferences: Free Trade Agreement between the European Economic Community and Austria, Finland, Iceland, Norway, Portugal, Sweden and Switzerland», Revenue Commissioners Dublin Castle (Notice N° 1219), March 1973, not. pp. 10-17 et 39-47; «Suisse-

Le critère de la transformation suffisante est assorti de certaines exceptions allant soit dans un sens plus libéral soit dans un sens plus restrictif. Ce sont principalement les suivantes :

1) Les produits énumérés dans la liste A de l'annexe II du Protocole 3 doivent, pour devenir originaires de la zone, non seulement changer de position tarifaire grâce à une transformation suffisante, mais encore remplir certaines conditions supplémentaires mentionnées dans cette liste<sup>1</sup>;

2) Inversement, d'autres produits sont considérés comme originaires de la zone lorsque les transformations subies, même si elles ne suffisent pas pour les faire changer de position tarifaire, remplissent les exigences indiquées à la colonne 3 de la liste B<sup>2</sup>;

3) Certaines ouvraisons ne peuvent jamais en tant que telles conférer l'origine à un produit donné, même si par hypothèse elles permettent à ce produit de changer de position tarifaire<sup>3</sup>;

4) La règle du pourcentage constitue, pour certains produits<sup>4</sup>, un palliatif<sup>5</sup> à la règle du changement de position tarifaire.

Ces exceptions n'infirmement cependant pas la règle qui veut que le critère du pourcentage ne constitue en principe pas le critère de base des accords entre les pays de l'AELE et la CEE. Pratiquement, c'est là une des grandes différences entre ces accords et la Convention de Stockholm, pour le particulier s'entend, qui, sous l'égide des règles d'origine de l'AELE, avait marqué une nette préférence pour l'utilisation des règles du pourcentage<sup>6</sup>.

CEE-AELE», Guide pour l'application pratique des accords de libre-échange, «Vorort» de l'union suisse du commerce et de l'industrie, Zurich, 1973, pp. 26-42; *W. Zeller*, op. cit. pp. 24-28; *J. Thalmann*, op. cit. pp. 140 ss; «Abkommen Schweiz-EWG», Handelskammer Deutschland-Schweiz, op. cit. Vol. 2, N° 7 et le commentaire de *H. Brunner*; cf. é.g. ci-dessus pp. 91-93.

<sup>1</sup> Cf. ROLF, 1972, p. 3267 ss. Cette règle exclut un certain nombre de produits textiles du libre-échange, ainsi que des outils, câbles ou tuyaux (cf. Message CEE, op. cit. pp. 681-682).

<sup>2</sup> Cf. ROLF, 1972, pp. 3305 ss.

<sup>3</sup> Cf. art. 5 ch. 3 du Protocole 3: Il s'agit notamment des opérations minimales que sont le stockage, le lavage, la peinture, le mélange, l'emballage et toutes sortes de manipulations auxquelles des produits peuvent être soumis.

<sup>4</sup> Il s'agit des produits repris dans la liste A annexe II du Protocole 3; ainsi certains produits des chap. 38-40, 66, 71, 74-80, 82, 84, 86 et 90, de la Nomenclature de Bruxelles.

<sup>5</sup> Ou un critère additionnel (cf. note 3 ad. art. 2 et 5 du Protocole 3).

<sup>6</sup> *H. Mayrzedt*, «Integrationschronik», in AW 1972, op. cit. pp. 249-263 et not. pp. 259-261; *H.C. Binswanger/H. Mayrzedt*, «L'élargissement des CE et la position des pays non candidats à l'adhésion», publ. Ligue européenne de coopération économique, mars 1972 (N° 48), pp. 14-18; *H. Sieber*, op. cit. AW 1972, pp. 313-315.

En comparaison avec la Convention de Stockholm, on peut encore mentionner l'absence, dans les accords entre la CEE et les pays de l'AELE, d'une liste de matières de base accompagnant les règles sur l'origine. Cela restreint le champ des produits originaires et principalement de ceux qui obéissaient au critère de l'obtention intégrale; car sans une telle liste le fait d'utiliser les matières de base originaires d'un pays tiers peut faire perdre son origine au produit considéré. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'en pratique, une liste de produits de base n'est indispensable que lorsque à côté du critère de l'obtention intégrale, la zone a choisi celui du pourcentage. Lorsque au contraire le critère déterminant est, comme dans les accords entre la CEE et les pays de l'AELE, celui de la transformation suffisante, on constate qu'en pratique les produits de base peuvent aisément être incorporés dans le produit fini sans que ce dernier perde pour autant son origine: en effet, il suffit souvent d'une ouvraison minime pour que les produits de base changent de position tarifaire et soient mis au bénéfice du régime de la zone.

Ce système a été vigoureusement critiqué au sein des groupes de travail chargés d'examiner les sept accords. En se fondant sur une comparaison entre les règles d'origine de l'AELE et celles retenues dans les différents accords bilatéraux avec la CEE, les opposants à cette réglementation ont avancé quatre arguments principaux qui peuvent être résumés comme suit<sup>1</sup>.

- 1) Les règles d'origine de ces accords sont d'une complexité telle et d'un manie-ment si lourd que les fabricants de la zone de libre-échange, qui se voient directement confrontés avec les exigences de la certification d'origine, préféreront s'approvisionner auprès de fournisseurs de la zone dont il est certain que les produits répondent aux critères de l'origine (au lieu de le faire auprès de fournisseurs de pays tiers, même si leur produit est plus avantageux). Cela causera un détournement des échanges incompatible avec les exigences du GATT<sup>2</sup>.
- 2) De plus, l'application de ces règles est tellement compliquée et exige de telles formalités qu'elles sont contraires à l'article VIII GATT, car elles créent un nouvel obstacle non tarifaire et sont un élément de désorganisation des échanges. Dans la mesure où elles intensifient les restrictions à l'importation

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, pp. 162-163, N° 5, et 168-172, N°s 22-29; *ibid.* p. 176, N° 5 et 182-186, N°s 26-33; *ibid.* p. 190, N° 5 et 195-199, N°s 23-30; *ibid.* pp. 203-204, N° 5 et 209-213, N°s 24-31; *ibid.* pp. 217-218, N° 5 et 223-227, N°s 26-33. IBDD, Supp. 21, pp. 88-89, N°s 21-22; *ibid.* pp. 98-100, N°s 24-29. Relevons que les arguments de principe sont identiques. Nous nous référons, à l'avenir et par mesure de simplification, uniquement au rapport sur l'accord entre la Suisse et la CEE sauf peut-être pour certains problèmes très spécifiques. Cet accord a d'ailleurs servi de base à l'examen des autres accords, dont quatre ont été présentés simultanément.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, p. 218, N° 5.

de produits, en provenance de pays tiers, qui font l'objet de concessions tarifaires, les règles d'origine vont à l'encontre des prescriptions sur la consolidation des concessions douanières<sup>1</sup>.

- 3) En outre, ces règles sont assez restrictives pour exclure du libre-échange un grand nombre de produits qui ne contiennent pourtant qu'un pourcentage minime de matières étrangères. Ces règles ne satisfont donc pas au critère de la libération pour «l'essentiel des échanges» et érigent même de nouveaux obstacles au commerce des pays tiers, en contradiction avec l'article XXIV 5b GATT<sup>2</sup>.
- 4) D'ailleurs, et c'est là le dernier argument qui fut avancé, les règles d'origine ne se justifient que pour prévenir les détournements de trafic des pays dont les tarifs d'entrée sont élevés vers ceux dont les tarifs sont bas. Or, lorsque la différence entre les droits de douane appliqués par les Etats membres d'une zone de libre-échange est aussi tenue que dans le cas des accords de libre-échange entre la CEE et les pays de l'AELE, le danger de détournement de trafic est si faible que l'importance des règles d'origine devient marginale. En l'occurrence, il ne se justifie aucunement – si ce n'est pour des motifs autres que la prévention du détournement de trafic – d'établir des règles plus restrictives que celles de l'AELE<sup>3</sup>.

Bien que les parties aux accords de libre-échange aient prétendu que ces critiques relevaient du procès d'intention<sup>4</sup>, celles-ci ne sont pas dénuées de tout fondement. Toutefois, la démonstration de leur caractère restrictif, basée essentiellement sur la comparaison entre ces règles et celles de l'AELE, n'est pas absolument convaincante. En effet, comme un auteur l'a montré, il est difficile, voire impossible, de savoir de façon certaine si ces règles ont, en tant que telles, une incidence plus restrictive et plus discriminatoire que celles retenues par la Convention de Stockholm<sup>5</sup>. De plus, au moment de l'examen de ces accords, les zéloteurs de cette cause ne disposaient pas de données pratiques suffisantes pour étayer leur thèse. Même si une telle comparaison est vaine, comme les parties aux accords l'ont souligné<sup>6</sup>, on relèvera pourtant que le simple élargissement de la zone préférentielle entraîne une application plus étendue des règles d'origine et, de ce fait, un danger accru d'exclusion des Etats tiers du marché préférentiel ainsi que, de façon générale, un effet discriminatoire plus prononcé<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, p. 218, N° 5; ibid. p. 224, N° 27.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, p. 217, N° 5.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, p. 224, N° 26 et p. 225, N° 28.

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, p. 219, N° 8.

<sup>5</sup> Cf. R. Senti, «Diskriminierungseffekt der Ursprungsregelung EFTA-EWG», in AW 1974 (Vol. 29), pp. 40-57.

<sup>6</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, p. 227, N° 32.

<sup>7</sup> R. Senti, «Diskriminierungseffekt der Ursprungsregelung EFTA-EWG», op. cit. pp. 56-57.

Sans pouvoir trancher de manière péremptoire ces questions relatives à l'effet discriminatoire et restrictif des règles d'origine, il nous faut porter notre attention vers le dernier argument soulevé par les adversaires de ces accords. On se souvient qu'ils ont mis en doute la nécessité et l'utilité mêmes des règles d'origine en se fondant sur le fait que dans une zone de libre-échange, l'objet des règles d'origine est de prévenir les détournements de trafic pouvant résulter de l'absence de tarif extérieur commun. Dès lors, dans une zone où les différences entre les tarifs extérieurs sont minimales ou lorsque les parties aux accords se donnent la peine de procéder à une certaine harmonisation des droits de douane, il serait possible de renoncer à toute réglementation de l'origine.

A cette argumentation, on opposera certaines réflexions de principe.

- 1) Ainsi que nous l'avons déjà relevé, une réglementation sur l'origine des produits est indispensable dans une zone de libre-échange. En effet, comme cette dernière laisse à chaque pays membre la liberté de fixer à l'égard des Etats tiers son tarif douanier, il faut éviter que les exportateurs des pays tiers ne fassent pénétrer dans la zone leurs marchandises par l'Etat qui, par hypothèse, applique le tarif douanier le plus bas<sup>1</sup>, occasionnant ainsi un détournement de trafic au détriment des pays de la zone ayant un tarif douanier plus élevé. Or, c'est ce qui peut arriver même si les différences entre les tarifs douaniers sont minimales.
- 2) De plus, l'idée même d'une harmonisation des droits de douane est contraire à l'essence de la zone de libre-échange. Il est en effet paradoxal d'exiger des Etats membres d'une zone de libre-échange d'harmoniser leurs droits de douane pour éliminer la distorsion provoquée par l'autonomie tarifaire, car par ce mécanisme on les oblige à éradiquer l'autonomie tarifaire elle-même. L'harmonisation tarifaire n'est donc pas une solution, car elle supprime une qualité première de la zone de libre-échange.
- 3) Il serait d'autre part peu judicieux d'établir les critères pour les règles d'origine en se fondant uniquement sur les disparités tarifaires entre les membres de la zone de libre-échange. En effet, chaque Etat membre ayant la compétence de négocier de façon autonome son tarif extérieur avec les Etats tiers, il serait indispensable d'adapter les règles d'origine à chaque modification tarifaire, procédure difficilement praticable dans la réalité.
- 4) Même dans une zone de libre-échange où les écarts entre les droits de douane sont, par hypothèse, minimales, la seule introduction d'un article de

<sup>1</sup> Ce qui serait leur réflexe systématique, puisque ensuite la marchandise en question profiterait de la franchise douanière et circulerait librement à l'intérieur de la zone.

sauvegarde, tel que les articles 24 et 27 de l'accord Suisse-CEE, ne suffit pas à remplacer une réglementation générale sur l'origine<sup>1</sup>. En effet, quelle est la teneur de ces «mesures appropriées» que pourra prendre le Comité mixte? On pense d'emblée à l'introduction d'une règle d'origine adéquate, dans l'hypothèse où celle-ci n'existerait pas, ou à la modification de la règle existante<sup>2</sup>. Or, il est évident qu'une telle hypothèse de perturbation, qui restera exceptionnelle si la zone est dotée d'une réglementation sur l'origine des produits, pourra devenir à tel point courante en cas d'absence d'une réglementation idoine que la zone de libre-échange sera dans l'impossibilité de fonctionner harmonieusement. Les règles d'origine ont donc un effet préventif non négligeable.

- 5) D'ailleurs l'Accord général lui-même, en son article XXIV, paragraphe 8b, semble prévoir que la mise en place de règles d'origine lors de la création d'une zone de libre-échange est indispensable. En comparant les paragraphes 8a i et 8b de cet article, il appert en effet que ce qui n'est que subsidiaire pour les unions douanières devient essentiel dans le cas des zones de libre-échange<sup>3</sup>. Il n'existe ainsi dans le paragraphe 8b de l'article XXIV aucune obligation d'étendre l'élimination des droits de douane dans une zone de libre-échange à des produits qui par hypothèse sont originaires de pays tiers.
- 6) Enfin, la critique qui veut que les règles de l'origine sont contraires à l'exigence du paragraphe 5b de l'article XXIV, car elles établissent des réglementations commerciales plus rigoureuses au commerce avec les Etats tiers qu'avant l'établissement de la zone, n'est pas fondée. En effet, lorsque le paragraphe 5b parle de «réglementations commerciales», ce terme s'applique à toutes les dispositions commerciales qui affectent les échanges entre les membres de la zone et les pays tiers. Comme les règles d'origine sont des dispositions qui ne concernent que les relations commerciales entre les

<sup>1</sup> Ces articles stipulent que le Comité mixte peut prendre toute décision utile pour mettre fin à la distorsion et que l'Etat lésé peut, en dernier ressort, percevoir des taxes compensatoires. Cf. Message CEE, op. cit. p. 694.

<sup>2</sup> Dans l'art. 5 AELE la modification des règles d'origine était expressément mentionnée à côté des autres mesures appropriées. L'article 27 de l'accord Suisse/CEE en revanche ne signale expressément aucune mesure concrète. Théoriquement, le Comité mixte pourrait donc envisager, pour pallier le détournement de trafic, l'harmonisation des tarifs douaniers correspondants. Outre le fait qu'une telle solution irait, en théorie, à l'encontre de l'essence de la zone de libre-échange, elle n'est pratiquement pas très heureuse. En effet, une telle harmonisation, pour satisfaire aux exigences de l'article XXIV 5b GATT devrait se faire sur la base du tarif extérieur le plus bas, ce qui ne rencontrerait certainement pas l'approbation de toutes les parties à l'accord. D'ailleurs, la seule harmonisation ne suffit pas pour contrecarrer toutes les perturbations.

<sup>3</sup> Dans le cas des unions douanières, les droits de douane doivent être éliminés pour «l'essentiel des échanges commerciaux» entre les territoires constitutifs de l'union, *ou tout au moins* pour «l'essentiel des échanges commerciaux» portant sur les produits originaires de ces territoires; dans le cas des zones de libre-échange en revanche, ces droits doivent être éliminés pour «l'essentiel des échanges commerciaux» *portant sur les produits originaires* des territoires constitutifs de la zone.

membres de la zone, le paragraphe 5b ne s'applique pas aux règles d'origine. D'ailleurs, un produit originaire d'un pays tiers n'est pas traité de manière moins favorable qu'avant la création de la zone de libre-échange. Il reste notamment soumis au bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée.

Comme l'a exprimé un des Etats membre des groupes de travail chargés de l'examen des accords de libre-échange entre les pays de l'AELE et la CEE<sup>1</sup>, «les règles d'origine devraient être neutres au plan commercial». Cette neutralité n'entraîne pas à notre avis l'inutilité de ces règles.

Quelles conclusions tirer de cette analyse? D'abord que les règles d'origine sont un élément indispensable à toute zone de libre-échange<sup>2</sup>. Ensuite, qu'elles ne doivent pas être trop restrictives aux yeux des Parties Contractantes de peur de rendre incompatible l'accord en question avec les prescriptions du GATT. Enfin, que dans le cas spécifique des accords entre les pays membres de l'AELE avec la CEE, les critères d'origine choisis et notamment celui de la transformation en lieu et place de celui du pourcentage, ont paru assez restrictifs à certaines parties contractantes pour justifier leurs critiques au regard, notamment, du paragraphe 8b de l'article XXIV.

## *Section 6. Les diverses solutions apportées*

Aux divers problèmes examinés au cours des cinq sections précédentes, les Parties Contractantes ont apporté à chaque fois des solutions de type différent.

Ainsi l'examen des accords de libre-échange entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie d'une part, entre le Royaume-Uni et l'Irlande d'autre part, ont fait l'objet de conclusions formelles adoptées par les Parties Contractantes le 5 avril 1966<sup>3</sup>.

On se rappellera que dans le premier cas l'absence de «plan» et de «programme» nous avait fait hésiter à considérer cet accord compatible avec le GATT. Les Parties Contractantes ont exprimé les mêmes doutes dans leurs conclusions et invité ces deux Etats à «prendre sérieusement en considération» la possibilité d'établir ce «plan» et ce «programme» dans les meilleurs délais.

Dans le second cas en revanche, les conclusions reflètent le fait que l'accord est en tous points compatible avec l'article XXIV GATT. Les Parties Contractantes se félicitèrent que le Royaume-Uni et l'Irlande étaient prêts à leur fournir régulièrement les renseignements relatifs au développement de la zone de libre-échange. De plus elles renoncèrent expressément à adresser au Royaume-Uni des recommandations, comme elles auraient été habilitées à le faire aux termes du paragraphe 7 de l'article XXIV.

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, p. 226, N° 30.

<sup>2</sup> Dans ce sens IBDD, Supp. 20, p. 229, N° 41.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 14, pp. 23-24 et 24-25.

Les conclusions adoptées à l'issue de l'examen de la Convention de Stockholm<sup>1</sup> font état de l'attitude mitigée des Parties Contractantes. Leurs hésitations portaient avant tout, on s'en souvient, sur l'exclusion du secteur agricole. Ainsi les Parties Contractantes ont estimé que certaines questions d'ordre juridique et pratique restaient en suspens, qu'elles ne pouvaient être réglées au stade actuel de la discussion et qu'elles renonçaient de ce fait à adresser aux parties à l'accord des recommandations dans le cadre du paragraphe 7 de l'article XXIV. Se réservant les droits que leur confère l'article XXIV, les Parties Contractantes envisagèrent des consultations au titre de l'article XXII, au cours desquelles, sur la base des renseignements fournis sur les mesures prises en exécution de la Convention, elles entendaient en quelque sorte poursuivre l'examen de cet accord. Ces consultations furent toutefois rapidement oubliées, et elles n'eurent aucun impact pratique. Mais la voie était tracée et les Parties Contractantes devaient recourir de façon accrue à cette possibilité dans le cadre des accords de libre-échange entre la CEE et les pays de l'AELE.

Nous avons vu que ces derniers accords furent soumis au feu des critiques principalement sous l'angle de la réglementation de l'origine. Constatant que pour aucun de ces accords le groupe de travail ne parvenait à des conclusions unanimes quant à leur compatibilité avec les dispositions de l'Accord général, les Parties Contractantes membres du groupe renoncèrent à apporter des conclusions. Au cours de la session du Conseil du 19 octobre 1973 qui aurait dû adopter une décision, les Etats-Unis, qui avaient émis les critiques les plus vives à l'endroit de ces accords, proposèrent d'instituer un nouveau groupe de travail chargé spécialement d'analyser les règles d'origine de ces accords en relation avec les problèmes de détournement de trafic et les règles afférentes<sup>2</sup>. Les différentes parties aux accords contestèrent la création d'un tel groupe de travail ad hoc. Après de longues discussions, les Américains abandonnèrent leur idée et se contentèrent de demander des consultations bilatérales selon la procédure normale du paragraphe 1 de l'article XXII GATT<sup>3</sup>. Ces consultations ont eu lieu, mais aucun résultat tangible n'en est ressorti<sup>4</sup>.

\* \* \*

L'étude des accords de libre-échange entre pays industrialisés à laquelle nous venons de procéder nous a apporté la preuve que leur compatibilité avec l'article XXIV GATT n'était pas évidente. Ainsi de nombreux problèmes ont surgi au cours des débats engagés dans les différents groupes de travail. Toutefois, les questions soulevées présentent un caractère moins fondamental

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, pp. 20-21.

<sup>2</sup> Cf. GATT C/M/90.

<sup>3</sup> Cf. GATT C/M/92 et IBDD, Supp. 21, p. 89, N° 21 et pour cette procédure de consultation IBDD, Supp. 7, pp. 24-25; cf. ég. GATT/L/3992.

<sup>4</sup> Cf. supra p. 92, note 2.

que celles posées par les accords entre pays peu développés ou à stade de développement différent. Elles sont plus spécifiques, plus techniques. Même si l'exclusion du secteur agricole de la Convention de Stockholm ou la réglementation de l'origine dans les accords de libre-échange entre les pays membres de l'AELE et la CEE peuvent être critiquées en l'espèce, aucun doute sur l'applicabilité de l'article XXIV GATT ne peut être émis. C'est la raison pour laquelle cette disposition ne paraît avoir sa raison d'être et ne remplir les fonctions que l'on attend d'elle que dans le cadre de la réglementation des accords d'intégration économique entre pays industrialisés, car eux seuls sont vraiment en mesure de pouvoir juridiquement répondre de manière acceptable aux critères de l'article XXIV.

Nous le constaterons une fois encore en examinant, au cours du chapitre suivant, les accords entre pays à systèmes économiques et sociaux différents présentés au GATT au titre de l'article XXIV: cette disposition ne peut être invoquée avec pertinence qu'entre partenaires économiques égaux, jouissant d'un degré de développement avancé et disposant d'un arsenal de mesures économiques et commerciales analogues.

## Appendice

Les bouleversements politiques au Portugal et l'action de la récession mondiale ont entraîné pour ce pays de grandes difficultés économiques. Celles-ci ont poussé la CEE et le Portugal à convenir d'un Protocole additionnel amendant l'accord de libre-échange signé en 1972<sup>1</sup>. Fondée sur la clause évolutive contenue dans l'accord de 1972, cette nouvelle convention a pour but de renforcer les liens de coopération entre la Communauté et le Portugal. Alors que la CEE accorde aux produits industriels portugais l'exemption des droits de douane à l'importation conformément au calendrier initial (art. 2)<sup>2</sup>, le Portugal est autorisé à prolonger le calendrier établi pour la suppression des droits à l'importation sur les produits industriels en provenance de la CEE jusqu'en 1985 (art. 5). De plus, les autorités portugaises peuvent conserver sur certains produits un droit de douane ad valorem de 20% jusqu'à cette même date (art. 6).

Ces amendements à l'accord de 1972 ont été critiqués avec raison par la plupart des membres du groupe de travail chargé d'examiner cette Convention<sup>3</sup>. Ils renforcent en effet le caractère préférentiel de l'accord initial qui déjà était plus marqué que celui des autres accords des pays-membres de l'AELE avec la CEE. Ce nouveau texte paraît ainsi difficilement compatible avec l'article XXIV GATT, notamment à cause du faible pourcentage d'échanges couverts et du traitement spécial dont jouissent nombre de produits agricoles.

<sup>1</sup> Accord du 20 septembre 1976 (texte: GATT/L/4419).

<sup>2</sup> Donc à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1977. L'accord intérimaire, signé le même jour, autorise la CEE d'avancer d'une année la suppression des droits de douane, ce qu'elle a fait.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 24, pp. 79-86.



## CHAPITRE 4

### Les accords entre pays à systèmes économiques et sociaux différents

Les accords économiques entre pays à systèmes économiques et sociaux différents présentés au GATT en invoquant l'article XXIV sont d'apparition récente. Quatre accords de ce type ont déjà été examinés par le GATT, à savoir les accords passés coup sur coup en 1974 et 1975 par la Finlande avec certains pays de l'Est européen et plus précisément avec la Hongrie, la Bulgarie, la Tchécoslovaquie et la République démocratique allemande<sup>1</sup>. En 1978 la Finlande a notifié aux Parties Contractantes la conclusion d'un nouvel accord, avec la Pologne, similaire dans son contenu aux conventions précédentes<sup>2</sup>.

Ces conventions sont toutes intitulées «accords sur la suppression réciproque des obstacles aux échanges». Elles indiquent dans leurs préambules qu'elles ont notamment pour but «d'éliminer progressivement les obstacles à l'essentiel de leurs échanges conformément aux dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce relatives à l'établissement de zones de libre-échange». Les parties ont donc présenté ces accords à l'examen du GATT en se référant à l'article XXIV et plus spécialement aux dispositions relatives à la zone de libre-échange.

<sup>1</sup> Cf. le texte de l'accord finno-hongrois GATT/L/4136, Add. 1, questions-réponses GATT/L/4195, 1<sup>er</sup> rapport du groupe de travail IBDD, Supp. 22, pp. 49 ss, 2<sup>e</sup> rapport GATT/L/4497; texte de l'accord finno-bulgare GATT/L/4137, Add. 1, questions-réponses GATT/L/4196; texte de l'accord finno-tchécoslovaque GATT/L/4138, Add. 1, questions-réponses GATT/L/4197; rapport du groupe de travail IBDD, Supp. 23, pp. 74 ss; texte de l'accord finno-allemand GATT/L/4211, questions-réponses GATT/L/4334 et le rapport intérimaire GATT/L/4471 (IBDD, Supp. 24, pp. 115-116).

<sup>2</sup> Cf. texte de l'accord finno-polonais GATT/L/4652.

Il s'agit là d'une situation toute nouvelle et particulièrement intéressante car on peut se demander dans quelle mesure les dispositions du GATT – et nous pensons avant tout au principe de la clause de la nation la plus favorisée – peuvent être appliquées au commerce est-ouest. Ainsi, une fois encore, l'application des règles fondamentales du GATT se voit confrontée avec des données et des pratiques commerciales nouvelles<sup>1</sup> depuis que trois pays socialistes ont négocié leur accession à l'Accord général, à savoir la Pologne, la Roumanie et la Hongrie<sup>2</sup>. Il se justifie donc d'examiner les questions de principe fondamentales qui se posent au regard du commerce entre les pays de l'Est et les pays occidentaux<sup>3</sup> et plus particulièrement le problème de l'application des articles I et XXIV GATT avant de discuter la compatibilité de ces quatre accords avec les dispositions du GATT sur les espaces économiques unifiés.

## Section 1. Questions de principe particulières

Le commerce entre les pays à systèmes économiques et sociaux différents préoccupe depuis longtemps les partenaires économiques intéressés. Ainsi, à plusieurs reprises par le passé, les Etats socialistes ont tenté de faire admettre aux pays à économie de marché que les principes qui régissent leurs relations économiques et commerciales pouvaient et devaient être les mêmes que ceux qui ont cours dans les relations des pays à économie de marché entre eux. Les pays de l'Est ont avant tout situé leur offensive d'une part du côté de la clause de la nation la plus favorisée, qui pour eux joue un rôle formel important, et d'autre part en négociant, pour certains d'entre eux, leur accession à l'Accord général.

### A) *Les pays à économie planifiée et la clause de la nation la plus favorisée*

L'étude récente de *E. Sauvignon*<sup>4</sup> à ce sujet est très complète et nous servira d'instrument de référence. Nous pouvons dès lors nous limiter à rappeler ici que

<sup>1</sup> L'URSS n'a pas participé aux négociations de Londres, Genève et La Havane. Cuba et la Tchécoslovaquie, membres fondateurs du GATT, ne connaissaient alors pas le régime d'économie planifiée qui les caractérise aujourd'hui. (Sur les problèmes juridiques posés par l'application de l'Accord général à la Tchécoslovaquie cf. *G. Curzon*, op. cit. pp. 298-300; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 362-363.)

La Yougoslavie est devenue partie contractante en 1966 mais elle n'est pas réellement un pays connaissant un régime d'économie planifiée (cf. décision IBDD, Supp. 15, pp. 67 ss; protocole d'accession *ibid.* pp. 56 ss; rapport du groupe de travail IBDD, Supp. 14, p. 52. Sur le problème yougoslave au sein du GATT cf. *G. Curzon*, op. cit. pp. 301-302; *J.H. Jackson*, op. cit. p. 363; *K.W. Dam*, op. cit. pp. 328-329.

<sup>2</sup> La Bulgarie et la RDA qui nous intéressent ici au premier chef (puisqu'elles ont conclu un accord avec la Finlande) n'ont pas adhéré au GATT.

<sup>3</sup> Cf. *G. Curzon*, op. cit. pp. 296-298; *K.W. Dam*, op. cit. pp. 317-321; plus particulièrement sur l'art. XVII GATT, qui traite des entreprises commerciales d'Etat, *K.W. Dam*, op. cit. pp. 321-328; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 329-364; *T. Flory*, op. cit. pp. 192-195.

<sup>4</sup> Op. cit. pp. 145-204.

la clause n'a que peu de sens dans les relations commerciales lorsque celles-ci sont le fait d'Etats à systèmes économiques et sociaux différents.

En effet, de même que les relations économiques entre pays à stade de développement différent sont difficilement concevables sur la base des principes que le GATT avait édictés à son origine, de même celles entre pays à économie de marché et pays à économie planifiée se heurtent à des obstacles quasi insurmontables.

Le commerce extérieur des Etats socialistes constitue un monopole de la puissance publique<sup>1</sup>. C'est l'Etat qui est le seul importateur et le seul exportateur, par le biais des sociétés du commerce extérieur qui passent les contrats avec les clients étrangers<sup>2</sup>. De ce fait, les forces du marché sur lesquelles tout le système du commerce international est fondé ne peuvent plus jouer. Il en va ainsi par exemple des droits de douane. Ils n'ont aucune incidence sur les importations, car «l'Etat paie les droits de douane à lui-même»<sup>3</sup>; ils n'influencent donc en rien le choix de l'importateur. Aussi les droits de douane, qui sont un instrument efficace dans les mains des pays à économie de marché où ils jouent également un rôle central dans les efforts d'intégration, n'ont aucune réelle valeur en tant qu'instrument effectif de politique commerciale dans les pays à économie planifiée<sup>4</sup>.

De plus, la politique commerciale des pays à économie planifiée est fondée sur une série de mesures dont l'application, aisée dans des pays à commerce

<sup>1</sup> Cf. les remarques du groupe ad hoc chargé, au sein de la Commission économique pour l'Europe, d'étudier les problèmes posés par le commerce est-ouest Doc. TRADE/140, TRADE/AD HOC GROUP 1/2 (not. point 10) (2 octobre 1963). Cf. *R. Preiswerk*, «La réciprocité», op. cit. JDI 1967, not. pp. 13-16.

<sup>2</sup> Cf. Doc. TRADE/140, op. cit. point 10; *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 152-154.

<sup>3</sup> *E. Sauvignon*, op. cit. p. 155; cf. ég. *J. Reuland*, «GATT and STATE Trading Countries», in JWTL 9 (1975 Nr. 3) pp. 318 ss et not. p. 320.

<sup>4</sup> Cf. TRADE/Working Paper 8 du 9 septembre 1959, point 17; *K.W. Dam*, op. cit. pp. 318-319. Et pourtant, non seulement les pays socialistes qui ont adhéré au GATT, mais encore d'autres, et parmi eux l'URSS, ont adopté des tarifs douaniers. Pour les premiers, cela se comprend, bien que, là encore, les tarifs ne correspondent à aucune réalité commerciale. Mais ces pays voulaient se créer un instrument de négociation avant de demander leur adhésion au GATT. Le seul pays socialiste membre du GATT n'y ayant pas eu recours a été la Roumanie (cf. IBDD, Supp. 18, p. 102, Nos 4 et 7). En revanche, en ce qui concerne les pays qui sont restés à l'écart du GATT, comme l'URSS, on se demande quel a été le but poursuivi en adoptant un tarif douanier. Le document TRADE/140, op. cit., donne l'explication suivante: «The main purpose of the two-column tariff in these countries was to provide a defensive response to differential tariffs introduced by certain countries having market economies and the effect of this tariff was, or could be, to prevent or discourage imports from countries which did not apply most-favoured-nation treatment on a reciprocal basis.» De même, *E. Sauvignon*, op. cit. p. 155, cite la raison suivante: Ce tarif est «un instrument de politique commerciale qui doit servir à défendre le principe de la nation la plus favorisée». D'un point de vue économique pourtant, cette opinion des Soviétiques ne trouve aucune justification. Le seul cas où le tarif douanier semble être comparable, dans sa valeur et ses effets, aux tarifs douaniers des pays occidentaux, est celui de la Hongrie. (Cf. Protocole d'accession IBDD, Supp. 20, pp. 3 ss et la remarque du délégué hongrois au cours de l'examen de l'accord finno-hongrois IBDD, Supp. 22, p. 55, N° 28.)

d'Etat, est bien plus déterminante pour le courant effectif des échanges. Elle est ainsi avant tout axée sur les subventions à l'exportation, les dégrèvements fiscaux, les taux de change préférentiels, les multiplicateurs de prix, les restrictions quantitatives sous forme de contingents, etc.

Cette double caractéristique explique que les efforts des pays de l'Est de faire admettre la clause de la nation la plus favorisée comme principe devant guider les relations commerciales entre pays à systèmes économiques et sociaux différents n'aient pas trouvé grâce auprès des pays occidentaux. Ces tentatives se sont situées dans plusieurs enceintes: la Commission économique pour l'Europe, le Conseil économique et social (ECOSOC), la Conférence des Nations Unies pour le développement et le commerce (CNUCED).

Les travaux de la CNUCED n'ont pas mené bien loin<sup>1</sup> et la résolution sur les relations commerciales entre pays à systèmes économiques et sociaux différents adoptée en 1976 à Nairobi<sup>2</sup> recommande principalement certaines actions qui sont de nature à contribuer au développement des pays peu développés, sans discuter vraiment le fondement des relations économiques entre pays à systèmes économiques et sociaux différents.

Les travaux de l'ECOSOC se réduisent à notre connaissance à une cristallisation du refus des pays occidentaux à admettre comme base la clause de la nation la plus favorisée pour les relations commerciales entre pays à systèmes économiques et sociaux différents<sup>3</sup>. Néanmoins, la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies au cours de sa 29<sup>e</sup> session, contient dans son article 4 une interdiction générale de recourir à la discrimination en matière économique et consacre, dans son article 26, le traitement de la nation la plus favorisée<sup>4</sup>. Celui-ci devrait s'appliquer au commerce international en général, donc aussi à celui pratiqué entre pays à systèmes économiques et sociaux différents. On rappellera toutefois que treize pays industrialisés ont proposé des amendements à ces deux articles à la Commission 2 chargée d'en élaborer le texte final. Ceux-ci visaient à en atténuer et relativiser la portée<sup>5</sup>. De plus, la résolution finale n'a pas pu

<sup>1</sup> Voir E. Sauvignon, op. cit. p. 169, note 1.

<sup>2</sup> Cf. Résolution 95 (IV) publiée dans le rapport final de la Conférence. Doc. CNUCED TD/217, p. 65; cf. les remarques en plénière des délégations ibid. pp. 137-138 et les documents du Secrétariat préparant le point 15 de l'ordre du jour de la CNUCED IV, TD/193 et TD/193, Supp. 1.

<sup>3</sup> Cf. E. Sauvignon, op. cit. pp. 170-172.

<sup>4</sup> Voir doc. ONU A/9946. Le passage pertinent de l'art. 4 est rédigé en ces termes: «Aucun Etat ne fera l'objet d'une discrimination, quelle qu'elle soit...». Celui de l'art. 26 se lit ainsi: «Le commerce international devrait être pratiqué... sur la base... de l'octroi mutuel du traitement de la nation la plus favorisée.»

<sup>5</sup> Ces pays sont la RFA, la Belgique, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Les modifications proposées avaient la teneur suivante: Art. 4: «Aucun Etat ne fera l'objet d'une discrimination, quelle qu'elle soit... c'est-à-dire que des Etats placés dans des situations similaires ne devraient pas être traités différemment.» Art. 26: «Le commerce international devrait être pratiqué... sur la base du profit mutuel et d'avantages équitables. Aux fins de leurs relations

trouver grâce auprès des délégations de six pays industrialisés<sup>1</sup>. Le fossé entre les deux groupes subsiste donc.

Les travaux du Comité pour le développement du commerce de la Commission économique pour l'Europe n'ont pas plus permis de combler ce fossé<sup>2</sup>. Les divergences de vue notamment sur le rôle de la clause et le problème de l'équivalence des prestations n'ont pu être aplanies<sup>3</sup>. En effet, alors que les pays qui connaissent une économie planifiée se placent sur un plan formel lorsqu'ils cherchent à bénéficier de la clause, les pays à économie de marché veulent obtenir de la part des premiers une compensation réelle pour l'octroi de la clause. Ils savent en effet pertinemment que la concession de la clause peut apporter aux pays à économie planifiée des avantages substantiels sans que l'octroi de celle-ci représente pour ces derniers un réel sacrifice<sup>4</sup>.

Ces difficultés répétées ont fini par lasser certains pays à économie planifiée. Ils se sont alors tournés vers le GATT et ont cherché à obtenir l'application de la clause de la nation la plus favorisée en accédant à l'Accord général.

### B) Les pays à économie planifiée et le GATT

Trois pays à économie planifiée, la Pologne, la Roumanie et la Hongrie, ont successivement négocié leur accession au GATT<sup>5</sup>. Si l'on compare les trois protocoles d'accession, on se rend compte que les conditions d'adhésion ont été formulées de manière de plus en plus souple. Il est à cet égard indiscutable que

commerciales, les Etats peuvent, en règle générale, s'octroyer mutuellement le traitement de la nation la plus favorisée, par la voie d'accord bilatéral ou multilatéral» (Doc. A/C.2/L.1405). Ces propositions sont à n'en pas douter l'expression du refus des pays industrialisés occidentaux à considérer l'application de la clause dans leurs relations avec les pays de l'Est. L'adjonction à l'article 4 est à cet égard particulièrement révélatrice.

<sup>1</sup> La Résolution a été acceptée par 115 pays; 6 ont voté contre: RFA, Belgique, Danemark, Etats-Unis, Luxembourg et Royaume-Uni. Dix se sont abstenus: Autriche, Canada, Espagne, France, Irlande, Israël, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas.

<sup>2</sup> Cf. TRADE/162, TRADE/AD HOC GROUP 2/2 (Rapport du 14 décembre 1964); cf. *ég. E. Sauvignon*, op. cit. pp. 175-178.

<sup>3</sup> Sur le problème de l'équivalence des prestations, cf. *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 179-202.

<sup>4</sup> Cette difficulté avait été au centre des discussions de la première session du groupe de travail ad hoc sur le commerce est-ouest (TRADE/140, TRADE/AD HOC GROUP 1/2, op. cit. point 13) «on the basis of the discussions on this question held by the experts there appeared to be a general consensus that in negotiations between countries with different economic systems aimed at trade expansion it was necessary to take into account not only tariffs and the discrimination which might exist in this regard but also other forms of state policy determining access to markets and to seek to attain equality of treatment on the basis of undertakings which would have mutually advantageous and equivalent trade effects in both types of economy.» Cf. *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 179-204; Cf. *ég. R. Preiswerk*, «La réciprocité...», op. cit. JDI 1967, not. p. 15.

<sup>5</sup> Cf. Les discussions au sujet de l'accession de la Pologne IBDD, Supp. 8, pp. 63 ss, Supp. 11, pp. 73 ss, Supp. 12, pp. 64 ss, Supp. 13, pp. 33 ss, Supp. 14, pp. 49 ss; le rapport du groupe de travail sur l'accession IBDD, Supp. 15, pp. 117 ss; la décision concernant l'accession IBDD, Supp. 15, p. 64; le protocole d'accession *ibid.* p. 49 et les nombreux examens ultérieurs au

les conditions mises à la charge de la Pologne sont les plus dures: d'une part, ce pays s'engage, au terme de l'Annexe B au Protocole d'accession, à augmenter d'au moins 7% par an la valeur totale de ses importations en provenance du territoire douanier des parties contractantes<sup>1</sup>; d'autre part, la Pologne doit se soumettre chaque année à des consultations avec les autres parties contractantes dans le but de fixer avec elles les objectifs d'importation en provenance des territoires de l'ensemble des parties contractantes pour l'année suivante<sup>2</sup>. De plus, les Parties Contractantes ont le droit de maintenir à l'égard de la Pologne des restrictions quantitatives incompatibles avec l'article XIII GATT à condition de ne pas les augmenter et de les assouplir progressivement<sup>3</sup>.

En ce qui concerne la Roumanie, les Parties Contractantes s'engagent à supprimer progressivement les restrictions quantitatives discriminatoires qu'elles maintiennent en vigueur à l'égard de ce pays et se fixent même une période de trois ans pour ce faire. La Roumanie de son côté développera et diversifiera ses échanges commerciaux avec l'ensemble des parties contractantes. De plus, elle exprime sa ferme intention d'augmenter ses importations en provenance de l'ensemble des parties contractantes à un rythme qui ne soit pas inférieur à l'accroissement des importations totales de la Roumanie prévu dans ses plans quinquennaux<sup>4</sup>. Enfin, elle s'engage, à un rythme moins soutenu que la Pologne, à entrer en consultation avec les Parties Contractantes pour examiner l'évolution des échanges réciproques<sup>5</sup>.

La Hongrie enfin est tenue au même rythme de consultations, à savoir tous les deux ans, que la Roumanie<sup>6</sup>. Elle s'engage d'autre part à ne pas

titre du protocole d'accession (IBDD, Supp. 16, p. 71, Supp. 17, p. 103, Supp. 18, pp. 205 ss et 220 ss, Supp. 19, pp. 117 ss, Supp. 20, pp. 230 ss, Supp. 21, pp. 121 ss, Supp. 22, pp. 66 ss).

En ce qui concerne la Roumanie, cf. le rapport du groupe de travail IBDD, Supp. 18, pp. 101 ss, la décision *ibid.* p. 25, le protocole d'accession *ibid.* p. 5 et le premier examen au titre du protocole IBDD, Supp. 20, pp. 239 ss.

Pour la Hongrie enfin, voir le rapport IBDD, Supp. 20, pp. 37 ss, la décision *ibid.* p. 18, le protocole d'accession *ibid.* p. 3 et le premier examen au titre de l'application du protocole IBDD, Supp. 22, pp. 56 ss.

Ainsi que nous l'avons mentionné, nous ne considérerons pas ici le cas de la Yougoslavie qui a également accédé au GATT (IBDD, Supp. 14, p. 52 ss pour le rapport; IBDD, Supp. 15, pp. 67 et 56 ss pour la décision et le protocole d'accession respectivement), ni ceux de la Tchécoslovaquie et de Cuba qui sont membres fondateurs du GATT.

<sup>1</sup> Le secrétariat de la Commission économique pour l'Europe avait déjà noté dans une étude sur le commerce est-ouest (TRADE/Working Paper 8, *op. cit.* points 13 et 21) qu'il sera extrêmement difficile pour les pays de l'Est européen d'offrir une réelle réciprocité à des concessions tarifaires faites par des pays à économie de marché. Une des solutions, avait-il indiqué, serait de garantir à ces derniers un contingent global d'importation. Cette suggestion a trouvé sa consécration dans le Protocole d'accession au GATT de la Pologne. Une proposition semblable avait été avancée par le professeur *J. L'Huillier* (cf. *G. Curzon*, *op. cit.* pp. 310-312).

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 15, p. 56 (annexe B) et point 5 du Protocole d'accession (*ibid.* p. 53).

<sup>3</sup> Point 3 du Protocole d'accession. Pour plus de détails sur l'accession de la Pologne, cf. *J.H. Jackson*, *op. cit.* pp. 363-364; *G. Curzon*, *op. cit.* pp. 303-304.

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, p. 11.

<sup>5</sup> Cf. IBDD, Supp. 18, p. 8, N° 5.

<sup>6</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, p. 5, N° 6.

compromettre les engagements qu'elle prend par son accession à l'Accord général si elle en venait à modifier ultérieurement sa politique commerciale à l'égard des autres pays à économie planifiée<sup>1</sup>. La Hongrie obtient donc expressément le droit de maintenir sa politique commerciale à l'égard de ces pays. A titre de contre-prestation, les Parties Contractantes n'aggraveront pas l'élément discriminatoire des restrictions quantitatives à l'importation de produits en provenance de la Hongrie et s'engagent à les supprimer progressivement<sup>2</sup>.

Cet assouplissement du GATT à l'égard des pays socialistes candidats à une accession s'explique d'abord par le fait que les parties contractantes se sont peu à peu familiarisées avec les politiques commerciales de ces pays qu'elles ne considèrent plus de façon aussi sceptique. De plus, en ce qui concerne la Hongrie, il semble bien que, d'après le rapport du groupe de travail, le tarif douanier adopté par ce pays en 1968 soit moins artificiel et corresponde plus au rôle joué par les tarifs douaniers dans le commerce extérieur des pays à économie de marché. Cela explique en partie à notre avis le caractère moins strict des conditions imposées à ce dernier pays<sup>3</sup>.

La description de cette pratique illustre à nouveau la grande faculté d'adaptation du GATT qui répugne à fixer une fois pour toutes sa philosophie dans une matière donnée. Devant l'insistance des pays socialistes, les Parties Contractantes ont accepté leur participation en veillant chaque fois à se ménager des contreparties appréciables, tout en développant leur souplesse au fur et à mesure qu'elles s'accoutumaient à ces nouveaux phénomènes.

## *Section 2.                    Application de l'article XXIV aux accords entre pays à régimes économiques et sociaux différents*

La caractéristique d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange est, aux termes de l'article XXIV, la création d'un espace économique unifié où les droits de douane entre les différents territoires concernés sont abolis<sup>4</sup>. En prenant les droits de douane comme critère, les négociateurs de l'article XXIV se sont placés dans la perspective de l'intégration économique entre pays à économie de marché qui connaissaient justement les droits de douane comme principale mesure de politique économique extérieure. Ils n'ont en tout cas pas pensé, en rédigeant l'article XXIV, qu'il pût s'appliquer à des accords passés entre pays à économie de marché et pays à économie planifiée. Il se pose alors à

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, p. 4, N° 3a.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, p. 4, N° 4a. *J. Reuland*, op. cit. JWTL 1975, pp. 329-338.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, p. 37, N° 4 et p. 39, N° 11.

<sup>4</sup> Les paragraphes 5 et 8 de l'article XXIV montrent de façon on ne peut plus claire que les droits de douane sont au centre de la définition de l'union douanière et de la zone de libre-échange.

nous une double question. Aujourd'hui où certains pays à économie planifiée sont devenus membres du GATT, l'article XXIV leur est-il néanmoins applicable? Et de manière concrète, les accords bilatéraux que la Finlande a passés avec certains pays de l'Est européen sont-ils compatibles avec l'article XXIV?

### A) *Applicabilité de l'article XXIV*

De manière formelle, il ne fait pas de doute qu'en accédant au GATT, les pays de l'Est européen comme la Pologne, la Roumanie ou la Hongrie ont endossé tous les droits et obligations de l'Accord général. C'est là un principe général de droit international public. Les Protocoles d'accession élaborent toutefois certaines précisions en spécifiant que ces pays appliqueront à l'égard des Parties Contractantes les parties I, III et IV de l'Accord général et la partie II «dans toute la mesure compatible avec sa législation existant à la date du présent Protocole»<sup>1</sup>. L'article XXIV se trouve dans la Partie III de l'Accord général, si bien que de iure il est applicable aux accords d'intégration entre pays à systèmes économiques et sociaux différents. Ceux-ci sont donc absolument en droit de se fonder sur cette disposition lorsqu'ils entendent réaliser une union douanière ou une zone de libre-échange<sup>2</sup>.

D'un point de vue pratique pourtant, l'applicabilité de cet article aux accords entre pays à systèmes économiques et sociaux différents pose des problèmes de principe très épineux. Ainsi, nous avons vu que les droits de douane ont le plus souvent pour les pays socialistes un caractère artificiel. C'est pourquoi l'effet pratique de l'élimination des seuls droits de douane sur la nature et le volume des échanges commerciaux entre des partenaires comprenant des pays à économie planifiée est, de par la force des choses, extrêmement limité, voire inexistant<sup>3</sup>. Nous avons constaté que les mesures de politique commerciale qu'utilisent ces pays constituent en réalité toute une gamme de restrictions aux échanges qui ne sont apparemment pas touchées ni supprimées par des accords commerciaux du type de ceux conclus par la Finlande avec les pays de l'Est européen<sup>4</sup>. C'est là la première raison pour laquelle on peut douter que l'article XXIV puisse pratiquement trouver application à l'égard des accords économiques auxquels sont parties des pays à économie planifiée.

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 15, p. 49, IBDD, Supp. 18, p. 6, IBDD, Supp. 20, p. 3. Il s'agit d'une précision qui se retrouve d'ailleurs dans tous les protocoles d'accession.

<sup>2</sup> Au cours de l'examen de l'accord avec la Tchécoslovaquie, le délégué finlandais a relevé avec pertinence que «si les termes utilisés dans l'article XXIV par les auteurs de l'Accord général étaient interprétés de façon à rendre impossible un accord de libre-échange dans le cadre du GATT, les parties contractantes en général, et en particulier les parties contractantes à économie centralement planifiée et à commerce d'Etat, s'en trouveraient privées des droits essentiels découlant de l'Accord général», cf. IBDD, Supp. 23, p. 82, N° 17.

<sup>3</sup> Cf. R.E. Hudec, op. cit. p. 207.

<sup>4</sup> Cf. pour le cas de l'accord entre la Hongrie et la Finlande IBDD, Supp. 22, p. 52, N° 11.

Dans ce contexte, c'est l'accord de la Finlande avec l'Allemagne de l'Est qui, indiscutablement, pose le problème le plus délicat aux Parties Contractantes. L'Allemagne de l'Est en effet ne connaît pas de tarif douanier<sup>1</sup>. Aussi l'article 3 de l'accord spécifie que seule la Finlande abolira ses droits de douane.

Cette constatation nous permet d'indiquer une seconde difficulté que l'on rencontre si l'on veut appliquer l'article XXIV à ce type d'accords. En effet, cette disposition est fondée, on le sait, sur le principe de la réciprocité. Or, pour les accords conclus par des pays à systèmes économiques et sociaux différents, la réciprocité réelle et, de ce fait, l'équivalence des prestations, sont laissées pour compte. En effet, dans le cas des pays à économie planifiée, l'élimination des seuls droits de douane ne permet pas une suppression des obstacles au commerce car la politique commerciale des Etats socialistes est axée sur d'autres mesures permettant de contrôler les échanges. Dès lors, on peut se demander comment la prestation des pays à économie de marché – à savoir la suppression des droits de douane – peut être comparée à celle des pays à économie planifiée.

Une excellente illustration de cette difficulté de principe se rencontre à l'article 9 de l'accord finno-tchécoslovaque et de l'accord finno-allemand<sup>2</sup>. Cet article dit que «la Tchécoslovaquie (la République démocratique allemande) emploiera les moyens offerts par son système économique qui, à côté des droits de douane, ont une influence sur l'accès des produits finlandais au marché tchécoslovaque, de manière à donner aux exportations finlandaises des avantages correspondant à ceux dont jouiront les exportations tchécoslovaques sur le marché finlandais grâce aux mesures de libéralisation prises par la Finlande en application du présent accord»<sup>3</sup>.

L'insertion d'une telle disposition est un aveu: elle montre à l'évidence que les droits de douane – lorsqu'ils existent – et leur élimination n'exercent qu'un impact mineur sur les possibilités accrues d'accès au marché des pays de l'Est pour les produits finlandais. En effet, implicitement cet article laisse entendre que les produits finlandais ne jouiront pas sur ces marchés, par la seule suppression des droits de douane, d'avantages correspondant à ceux dont bénéficieront

<sup>1</sup> Cf. le résumé du président du groupe de travail chargé d'examiner l'accord en question GATT/C/M/119.

<sup>2</sup> Cf. GATT/L/4138, Add. 1 et GATT/L/4211.

<sup>3</sup> L'accord finno-bulgare contient une disposition générale à l'article 11 qui stipule que les parties prendront toutes les mesures requises afin de remplir les obligations découlant pour elles de l'accord. A la question de savoir si les mesures envisagées étaient autres que celles de politique douanière, la Bulgarie a répondu de manière évasive que «les mesures à utiliser ne sont pas spécifiées dans l'accord» (cf. Réponse à la question 44, doc. GATT/L/4196). L'accord finno-hongrois ne présente quant à lui pas cette particularité. Nous avons déjà indiqué que le tarif douanier hongrois était le plus proche de ceux des pays à économie de marché. Une disposition analogue à celle de l'article 9 des accords finno-tchécoslovaque et finno-allemand a dès lors été jugée inutile (cf. Réponse à la question 39, doc. GATT/L/4195). Cf. ég. IBDD, Supp. 22, p. 52, N° 11.

les exportations de ces pays sur le marché finlandais. De plus, la présence de cet article dans l'accord apporte la preuve que de par leur système économique, ces pays disposent d'autres moyens que des droits de douane pour influencer sur les possibilités d'accès à leur marché de produits étrangers. Dès lors, il semble très difficile de défendre le point de vue des parties à ces accords qui les ont présentés au GATT en spécifiant qu'ils constituaient un moyen de réaliser une zone de libre-échange à l'intérieur de laquelle «les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (...) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux»<sup>1</sup>. Cela est d'autant plus vrai que les pays socialistes concernés ont pris vis-à-vis de la Finlande, en plus de la suppression des droits de douane, certains engagements supplémentaires en vue d'assurer, sur leur marché, des «avantages correspondants» aux produits finlandais.

Une troisième particularité prouve combien il est difficile de se fonder sur l'article XXIV pour justifier ces accords entre pays à systèmes économiques et sociaux différents. Ainsi l'engagement que la Tchécoslovaquie et la République démocratique allemande ont pris dans l'article 9 des accords qui les lient à la Finlande a un caractère unilatéral prononcé, ce qui n'est que difficilement admissible dans le cadre de la définition que donne l'article XXIV de la zone de libre-échange. En effet, pour être conforme à celui-ci, tout accord commercial doit contenir des engagements réciproques; les Parties Contractantes l'ont rappelé, directement ou indirectement, à plusieurs reprises<sup>2</sup>.

Absence ou inadéquation des droits de douane dans les systèmes économiques des pays socialistes, manque d'équivalence dans les prestations et absence de réciprocité sont les trois obstacles de principe qui nous font sérieusement douter que les accords entre pays à systèmes économiques et sociaux différents du type de ceux conclus récemment par la Finlande avec les pays de l'Est européen puissent être couverts, dans la pratique, par les dispositions de l'article XXIV GATT. Cette perplexité est amplement confirmée par l'attitude générale des Parties Contractantes à l'égard de ces accords. C'est pour elles un «phénomène nouveau», car l'article XXIV n'a pas été rédigé pour couvrir des accords avec des pays à économie planifiée<sup>3</sup>. D'ailleurs, les Parties Contractantes, conscientes de cette dichotomie entre le droit de toutes les parties au GATT d'invoquer l'article XXIV et la difficulté pratique d'appliquer cette disposition aux accords entre pays à systèmes économiques et sociaux différents, n'ont pas tranché le problème juridique. Elles ont demandé que les groupes de travail poursuivent leurs examens en temps utile<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Art. XXIV parag. 8b GATT.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 9, p. 83, N° 37; IBDD, Supp. 13, p. 63, N° 8; IBDD, Supp. 14, p. 113, N° 13.

<sup>3</sup> Voir à ce sujet les réactions des Parties Contractantes dans les différents rapports des groupes de travail: IBDD, Supp. 22, pp. 44 ss, IBDD, Supp. 23, pp. 74 ss (not. p. 77, N° 9).

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 22, p. 56, N° 31; après un second examen de l'accord finno-hongrois qui n'a pas apporté plus de lumière que le premier, les Parties Contractantes n'ont pu se mettre

## B) *Compatibilité avec l'article XXIV*

Aux hésitations de principe quant à la possibilité même d'appliquer l'article XXIV aux accords entre pays à systèmes économiques et sociaux différents viennent s'ajouter des raisons matérielles propres aux accords que nous examinons, qui nous prouvent en l'occurrence leur incompatibilité avec l'article XXIV. Il suffit à notre sens d'un bref examen des catalogues des questions et réponses<sup>1</sup> pour s'en convaincre. Au cours des examens dans les groupes de travail, les Parties Contractantes se sont pourtant confinées dans des considérations de caractère général, ce qui se comprend étant donné leur attitude négative de principe à l'endroit de ces accords.

Néanmoins, il est apparu que les problèmes spécifiques de l'élimination des droits de douane et surtout ceux tournant autour des autres restrictions au commerce n'ont pas été résolus avec satisfaction. Ainsi, l'élimination des barrières tarifaires pour «l'essentiel des échanges» a aussi été mise en doute du fait notamment de l'exclusion du secteur agricole de ces accords. Il en a été de même de l'obligation des parties de supprimer les restrictions quantitatives discriminatoires. De manière plus générale enfin, certaines interventions ont porté sur le problème de l'effet créateur des échanges que ces accords pourraient exercer sur le commerce mutuel<sup>2</sup>.

Un examen a priori de ces questions fut de plus rendu très difficile par le fait que les renseignements apportés par les parties aux accords se sont avérés peu satisfaisants. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs les examens des groupes de travail ont pratiquement avorté<sup>3</sup>. Faute d'informations suffisantes, les groupes de travail n'ont réellement pu déterminer à leur satisfaction si ces accords étaient générateurs d'échanges, s'ils n'étaient pas discriminatoires envers les tiers, si les moyens mis en œuvre permettaient la réalisation d'une zone de libre-échange conforme aux critères de l'article XXIV GATT. Ces difficultés s'expliquent bien entendu aussi par le fait que les groupes se sont avant tout attachés à discuter les

d'accord au Conseil sur l'opportunité de poursuivre encore le débat (cf. GATT/C/M/120). La même conclusion a été tirée par les Parties Contractantes lors de l'examen de l'accord finno-tchécoslovaque (IBDD, Supp. 23, p. 89, N° 36).

<sup>1</sup> Accord finno-hongrois GATT/L/4195; accord finno-bulgare GATT/L/4196; accord finno-tchécoslovaque GATT/L/4197; accord finno-allemand GATT/L/4334.

<sup>2</sup> Voir à cet effet les deux rapports des groupes de travail sur l'accord finno-hongrois (IBDD, Supp. 22, pp. 49 ss; GATT/L/4497), le rapport sur l'accord finno-tchécoslovaque (IBDD, Supp. 23, pp. 74 ss) et celui, intérimaire, sur l'accord finno-allemand (GATT/L/4471).

<sup>3</sup> Cela a été particulièrement flagrant dans les cas des accords finno-bulgare et finno-allemand, ces deux pays de l'Est n'étant pas membres du GATT et n'ayant pas vraiment participé aux travaux du groupe. La Bulgarie a assisté aux réunions (elle a un statut d'observateur au GATT) sans pourtant y apporter de contribution effective. L'Allemagne de l'Est quant à elle n'y a même pas assisté. Les conclusions adoptées à la fin des examens des accords finno-hongrois et finno-tchécoslovaque font d'ailleurs état de ces difficultés quant à l'obtention de renseignements précis.

questions de principe. Le Conseil a finalement marqué son scepticisme à l'égard des rapports qui lui étaient présentés par les groupes de travail et leur a demandé, tout en adoptant les rapports<sup>1</sup>, qu'ils reprennent leurs examens lorsque les parties aux accords leur auront fourni certains renseignements complémentaires.

Nous noterons néanmoins qu'il est significatif pour le pragmatisme des Parties Contractantes que, malgré les doutes de principe qu'elles ont émis sur la compatibilité des accords entre pays à systèmes économiques et sociaux différents avec les dispositions du GATT, elles soient entrées en matière sur l'examen spécifique de la conformité de ces accords avec l'article XXIV GATT.

\* \* \*

Nos recherches nous ont permis de constater que la participation des pays de l'Est européen à l'Accord général ne va pas sans poser des problèmes de principe extrêmement délicats. Certains pays socialistes ont néanmoins négocié leur accession et jouissent maintenant des droits et obligations inhérents à la qualité de membre du GATT. Ce simple fait les autorise en droit à se prévaloir de l'article XXIV GATT. Il n'empêche qu'en pratique les accords qu'ils ont conclus avec la Finlande posent des questions de principe tellement fondamentales que les Parties Contractantes ont eu de la peine à considérer ces accords sous l'angle de l'article XXIV. C'est avec raison qu'elles ont émis de sérieux doutes quant à la possibilité, pour des pays à systèmes économiques et sociaux différents, de conclure des accords conformes à l'article XXIV GATT. En dernière analyse, ces accords ne peuvent coexister d'un point de vue juridique avec les exigences du GATT posées à l'article I qu'à condition que les Parties Contractantes accordent aux parties concernées une dérogation au titre de l'article XXV paragraphe 5 GATT.

<sup>1</sup> Le groupe de travail sur l'accord finno-bulgare n'a pas terminé ses consultations (GATT/C/M/117); considérant qu'il n'était pas possible de faire un rapport écrit, le Président du groupe de travail a donné oralement les indications nécessaires au Conseil. Une preuve de plus du pragmatisme du GATT. Le groupe de travail sur l'accord finno-allemand n'a transmis au Conseil qu'un rapport intérimaire (GATT/L/4471, IBDD, Supp. 24, pp. 115-116).

## Conclusion

Nous pouvons dégager deux lignes directrices de l'analyse qui précède. La première est que les critères juridiques de l'article XXIV GATT restent flous bien que les Parties Contractantes aient eu à examiner de nombreux accords au titre de cette disposition. De plus, il apparaît que les interprétations qu'elles en ont faites sont insuffisamment rigoureuses. L'article XXIV, enfin, et surtout l'application de ses critères, ne suffisent pas à répondre aux situations toujours nouvelles qu'une création accélérée d'espaces économiques unifiés a engendrées. Il faudrait donc songer à un ancrage plus solide des principes juridiques qui découlent de l'article XXIV pour empêcher qu'ils ne servent d'écran protecteur aux accords préférentiels que le GATT prohibe.

La seconde ligne de force est que, dans son libellé actuel, l'article XXIV GATT ne peut réellement s'appliquer, et de ce fait ne doit être invoqué, que dans les cas d'espaces économiques unifiés entre pays industrialisés à la mesure desquels il a d'ailleurs été forgé. En effet, d'une part, les critères de l'article XXIV ne permettent pas de satisfaire aux besoins spécifiques et aux objectifs propres aux pays peu développés. D'ailleurs, les buts prioritaires du développement que ces pays poursuivent à juste titre lorsqu'ils participent à un ensemble économique régional ne les autorisent pas à observer les exigences de l'article XXIV, et jusqu'ici la jurisprudence des Parties Contractantes ne leur en a pas tenu rigueur. D'autre part, une conclusion analogue peut être tirée de l'examen auquel nous avons soumis les accords entre pays à systèmes économiques et sociaux différents. Une interprétation historique ainsi que téléologique de l'article XXIV prouve d'ailleurs que cette disposition n'a pas été conçue pour couvrir les cas extrêmement spécifiques de ces accords qui reposent sur des concepts économiques et des préalables que l'article XXIV ne permet pas d'embrasser.

Par la force des choses, nos investigations ont dépassé le cadre strict de l'article XXIV GATT et de l'application qui en a été faite par les Parties Contractantes. Par l'examen du «case law» créé par le GATT autour de l'article XXIV, nous nous sommes rendu compte que certains des principes mêmes de l'Accord général étaient peu ou mal adaptés aux réalités nouvelles qui président au commerce international. La prise de conscience du problème de la coopération au développement d'une part, l'intégration toujours plus active des pays à économie planifiée dans le système du commerce international de l'autre ont engendré une nouvelle situation, dont une organisation internationale aussi tributaire des réalités quotidiennes que l'est le GATT ne saurait faire abstraction.

Il nous paraît dès lors indispensable, dans une dernière partie, d'élargir le débat et de proposer certaines adaptations aux principes qui gouvernent le droit international économique, principes que nous avons effleurés dans le cadre de l'examen de la casuistique du GATT sur les espaces économiques unifiés.

TROISIÈME PARTIE

APPRÉCIATION DE LA PRATIQUE  
DU GATT ET ADAPTATION  
DE SES PRINCIPES

L'étude menée jusqu'ici nous a permis d'entrevoir que les trois principes retenus par les négociateurs de La Havane et de Genève pour réaliser l'objectif de libération du commerce mondial qui préside à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce se sont estompés au fil des années.

C'est certainement le concept de la non-discrimination qui a reçu les coups de boutoir les plus sérieux! La prolifération des accords d'intégration économique et surtout le système généralisé des préférences en faveur des pays en développement, introduit par le GATT en 1966, ont sonné le glas de la valeur universelle de la clause de la nation la plus favorisée et ont remis en cause la réalisation de la réciprocité.

Le deuxième pilier de l'Accord général, celui des négociations tarifaires et de la consolidation des concessions, a également fait l'objet, en pratique, d'entorses de plus en plus sérieuses, et notamment ces dernières années à cause de la crise économique mondiale<sup>1</sup>.

La troisième méthode choisie pour contribuer à la réalisation de l'Accord général a perdu tout autant de consistance: les pays en développement, parce qu'ils n'étaient pas en mesure de satisfaire aux exigences posées par l'article XXIV GATT, ont été le principal moteur de la prolifération d'accords d'intégration économique non conformes aux principes des articles I et XXIV du GATT.

Même sans nous référer aux nombreuses tentatives des pays en développement d'introduire, au cours de ces dernières années, ce qui a été communément appelé un nouvel ordre économique international<sup>2</sup>, on se doit de constater que les réalités économiques ont miné l'application de cette charte fondamentale du commerce international qu'est l'Accord général. De ce seul fait, il n'est pas exagéré de dire que l'ordre économique établi au sortir de la seconde guerre mondiale est révolu.

<sup>1</sup> Voir à ce sujet les nombreuses et récentes décisions des Parties Contractantes tendant à relever un Etat membre du GATT des dispositions de l'art. II paragr. 1 (IBDD, Supp. 23, p. 6 (Inde), p. 9 (Indonésie), p. 12 (Uruguay); IBDD, Supp. 22, p. 10 (Brésil)).

<sup>2</sup> Voir à ce sujet *E. Roethlisberger*, «Réflexions sur le Nouvel Ordre Economique (NOE)», AW 30 (1975), Heft 3, pp. 242-258.

Dans cette dernière partie, nous allons procéder à un essai de synthèse de l'utilisation des dispositions relatives à la zone de libre-échange contenues dans l'article XXIV GATT et examiner si, et dans quelle mesure, une révision des critères qui y sont définis ne pourrait s'avérer nécessaire et utile pour tenir compte de l'évolution de la pratique et de la situation économique<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Les pages qui suivent ont été rédigées avant que les parties contractantes ne paraphent, le 12 avril 1979, les résultats des négociations commerciales multilatérales dites du «Tokyo-Round». Dans un souci de conférer un maximum d'actualité à notre ouvrage, nous avons toutefois tenté de tenir compte, dans la mesure du possible, de la portée de ces accords en ajoutant à cette partie quelques notes et développements y relatifs.



## CHAPITRE PREMIER

### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE XXIV

Il y a quelque temps, un auteur<sup>1</sup> proposait que dans le cadre d'une éventuelle révision de l'article XXIV GATT, qu'il appelait d'ailleurs de ses vœux, l'on supprime purement et simplement la notion de zone de libre-échange. Il justifiait son point de vue par deux arguments principaux: Contrairement aux unions douanières, les zones de libre-échange n'engagent pas politiquement les partenaires («no political commitment»); de ce fait elles ne sont qu'une forme déguisée d'accord commercial préférentiel, et ne peuvent avoir leur place dans le système du GATT. De plus, la pratique aurait démontré selon lui que les zones de libre-échange ont plutôt un effet de détournement des échanges qu'un effet créateur de ceux-ci<sup>2</sup>. Ainsi les zones de libre-échange se seraient avérées en pratique doublement contraires aux principes directeurs de l'Accord général tels que nous les avons définis dans cette étude.

Un tel jugement correspond-il effectivement à la réalité et l'application faite des critères de la zone de libre-échange énoncés dans l'article XXIV GATT

<sup>1</sup> Cf. *F.A. Haight*, «Customs Unions and Free Trade Areas Under GATT: A reappraisal», in *JWTL*, Vol. 6, N° 4 (July-August 1972), pp. 391-404.

<sup>2</sup> Cette question reste controversée parmi les économistes. Certains, dont *P. Bratschi*, sont d'un avis contraire: «Under present circumstances the conditions for bringing about real economic integration, in keeping with the spirit and the letter of Article XXIV GATT, seem to be fulfilled only in the case of Europe, since it can be assumed that trade-creating effects will prevail over trade-diverting ones in an economic union comprising the whole of Western Europe», in «The GATT: Targets for Reform», *JWTL* 1973, Vol. 7, N° 3, pp. 393-403 et not. 400-401.

Pour une appréciation des effets économiques de l'accord de libre-échange entre la Suisse et la CEE cf. *H.J. Meyer-Marsilius*, «Die Bewährung des Freihandelsabkommens Schweiz-EWG aus der Sicht der Wirtschaft», in *AW* 32 (1977), Heft 1, pp. 30-54 et not. pp. 33-36.

a-t-elle dénaturé les principes du GATT à un point tel que l'on puisse souscrire à cette proposition? C'est ce que nous allons examiner dans ce premier chapitre en nous attachant tout d'abord à rappeler de manière synthétique l'intention des négociateurs lorsqu'ils insérèrent la notion de libre-échange dans l'article XXIV GATT. Dans une seconde section nous établirons ensuite une synthèse de l'application faite de cette notion, telle qu'elle ressort de l'étude analytique entreprise dans notre seconde partie.

### *Section 1. Objectif de l'insertion de la notion de zone de libre-échange dans l'article XXIV*

Le moment est venu d'apprécier de manière globale le rôle et l'impact que les négociateurs de l'Accord général ont entendu conférer aux zones de libre-échange. Pour ce faire, il nous paraît utile de revenir brièvement sur les différents stades par lesquels la notion de libre-échange a passé au cours des négociations de Londres, Genève et La Havane. Cela nous permettra également de rappeler les motifs qui ont poussé les délégués à ces conférences à prévoir l'insertion, dans l'Accord général, et aux côtés de l'union douanière, de cette nouvelle forme d'intégration économique.

#### *A) Les projets précurseurs à la zone de libre-échange*

Lorsque débutent, à la fin de la seconde guerre mondiale, les négociations sur le réaménagement des relations économiques et commerciales mondiales, la notion de zone de libre-échange n'est pas encore entrée dans le vocabulaire juridico-économique<sup>1</sup>. En fait, l'idée d'élargir l'avant-projet d'article sur les unions douanières élaboré par les Etats-Unis à d'autres formes d'intégration économique est née de deux courants de pensée très différents quant à leur conception.

<sup>1</sup> Celle-ci pourtant n'est pas une invention du GATT et on peut citer un certain nombre d'exemples anciens (cf. note 4, p. 43). Comme le dit *E. Sauvignon*, (op. cit. p. 221): «L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce a toutefois fait une institution nouvelle du droit des gens, de ce qui n'apparaissait guère jusque-là dans les relations conventionnelles que comme une union douanière inachevée.» Il en va différemment de la notion d'union douanière qui est un concept reconnu depuis bien longtemps et accepté de manière tout à fait générale comme une exception au principe de la clause de la nation la plus favorisée (cf. «Customs unions», op. cit. p. 32, not.) en compagnie d'ailleurs d'autres exceptions usuelles, telles que le trafic frontalier. Contra, la position de la CDI (Doc. A/CN.4/SER.A/1976/Add. 1 (Part. 2), pp. 37-45).

D'autres exceptions, concédées à l'époque de la SdN, telle la clause scandinave (cf. «Customs Unions», op. cit. pp. 44-50), étaient également reconnues à condition d'être explicitement mentionnées dans les accords commerciaux. Mais elles n'avaient pas de caractère général (cf. entre autres «Customs Unions», op. cit. pp. 36-40; *B. Knapp*, op. cit. paragr. 945; *E. Sauvignon*, op. cit. p. 207) et n'avaient rien de commun avec la notion de zone de libre-échange.

## 1) La première proposition française

A Londres déjà, le délégué français indiqua qu'il lui paraissait souhaitable de prévoir un élargissement de l'exception usuelle de la clause de la nation la plus favorisée que représentent les unions douanières. Concrètement, il demanda alors que soient également autorisées des unions douanières partiellement achevées. Il proposa ainsi que l'article sur les unions douanières permette aussi de couvrir une période intérimaire au cours de laquelle l'union douanière pouvait être préparée, établie par étapes et mise à l'épreuve<sup>1</sup>. En d'autres termes une union douanière encore imparfaite ne devait pas être condamnée par le nouvel accord.

Les délégués des Etats-Unis, de l'Afrique du Sud et de la Belgique soutinrent d'emblée la proposition française<sup>2</sup>. Afin de ne pas rendre plus difficile la création d'unions douanières qui pouvaient avoir une influence bénéfique sur la renaissance de l'économie, l'ensemble du Comité II, appelé à se prononcer sur cette question, jugea souhaitable de libeller de manière moins stricte la définition de l'union douanière et apporta son soutien à la proposition française<sup>3</sup>.

## 2) La proposition libanaise

Les pays en développement présents à Londres avaient de leur côté un certain nombre de réserves à l'encontre de la formulation trop rigide et des critères trop sévères prévus par le projet d'article sur les unions douanières. Ces pays ne se sentaient en effet pas en mesure de faire immédiatement face aux difficultés techniques et administratives que la formation de tels espaces économiques unifiés devait entraîner<sup>4</sup>.

Le Liban se fit l'interprète de ces soucis. Il proposa d'inclure dans la Charte la possibilité, pour les pays en développement, de conclure des accords

<sup>1</sup> Cf. E/PC/T/C.II/PV 7, p. 21, not.: «To institute a customs union may bring grave and many difficulties; such difficulties may last for a long time; and it might be usefull to foresee in this case also an interim period, for such a period would allow a customs union to be prepared and perhaps experimented with, before some definite form for it is decided and legally fixed.»

<sup>2</sup> Le délégué américain s'est exprimé en ces termes (E/PC/T/C.II/PV 7, p. 25): «There were two or three comments to the effect that it takes time to complete a customs union and that some period of grace ought to be allowed for working it out. I think that is a reasonable position. It obviously is a complicated matter, and as long as the definite decision has been made to have the customs union, as long as the working out of the details is actually in process, it seems to me that there should be no rigid application of the most-favoured-nation-clause in that case.»

<sup>3</sup> Cf. E/PC/T/C.II/PV 7 in fine.

<sup>4</sup> Des reproches identiques concernant la technicité, notamment du fait de l'existence des règles d'origine qui entraîneraient de nombreuses difficultés administratives, ont été faites par la CEE au projet de formation de la grande zone de libre-échange en Europe (cf. *G. Curzon*, op. cit. p. 261, note 6); lors de l'examen des zones de libre-échange entre pays industrialisés au GATT, les Etats-Unis ont fait les mêmes remarques (cf. par ex. IBDD, Supp. 9, p. 74, N° 6 et IBDD, Supp. 20, p. 223 et not. N°s 26-28).

préférentiels régionaux qui ne répondent pas aux caractéristiques des unions douanières, mais feraient plutôt appel à une extension de la notion de trafic frontalier<sup>1</sup>. Ce qui dans l'union douanière gênait le plus les pays en développement était, semble-t-il, l'obligation d'instituer un tarif extérieur commun; ils cherchèrent donc à obtenir le droit d'établir entre eux de simples préférences portant soit sur certains produits seulement, soit sur un plus grand nombre de produits mais sans obligation d'abolir entièrement les droits de douane.

Ainsi prit forme l'idée d'introduire dans la Charte un article autorisant la constitution de préférences régionales en faveur des pays en développement en tant qu'exception de droit à la clause, au même titre que l'union douanière. Envisager une telle possibilité dépassait toutefois de beaucoup le cadre bien spécifique de l'extension aux accords intérimaires des possibilités offertes pour la conclusion d'unions douanières. La majorité des délégués décida alors de dissocier les négociations sur la proposition libanaise de celles portant sur les unions douanières et les accords intérimaires.<sup>2</sup>

La Conférence préparatoire de Londres ne passa pourtant pas la proposition libanaise entièrement sous silence dans ses conclusions. Elle admit en effet que la constitution de marchés vastes obéissant à certaines règles strictement établies ne pouvait être que favorable à l'extension et à l'intensification des échanges commerciaux entre les partenaires et, par voie de conséquence et à longue échéance, à l'expansion du commerce mondial<sup>3</sup>. Toutefois, la Conférence ne se détermina pas sur les formes juridiques que pourraient revêtir ces marchés plus vastes. Elle ne fit qu'admettre implicitement, à l'image du délégué chilien, que l'union douanière en serait la dernière étape<sup>4</sup>.

### B) *L'introduction de la notion de zone de libre-échange*

Ces deux mouvements précurseurs répondaient donc à deux philosophies différentes. La France et le Liban poursuivaient en effet chacun un autre but en proposant l'élargissement des possibilités de créer des espaces économiques. Ces deux tendances se retrouvèrent dans les deux premiers projets mentionnant expressément la zone de libre-échange.

<sup>1</sup> Cf. E/PC/T/C.II/PV 12, not. p. 15.

<sup>2</sup> Cf. E/PC/T/A/PV 42, not. p. 7. Cette décision s'explique par le fait que pour la majorité des délégations, la proposition libanaise était en contradiction avec l'agencement de l'ordre économique international envisagé. De plus, de tels arrangements préférentiels ne pouvaient être admissibles que sous forme de dérogation et à des conditions extrêmement strictes; les unions douanières et les accords intérimaires étaient au contraire appelés à faire partie intégrante du nouveau système économique.

<sup>3</sup> Cf. entre autres E/PC/T/PV 2/2, et not. pp. 20 ss. E/PC/T/PV 2/4, not. pp. 22 ss.

<sup>4</sup> E/PC/T/PV 2/4, pp. 22 ss.

## 1) La proposition syro-libanaise

Les délégués libanais n'étaient pas vraiment satisfaits par les conclusions de la Conférence préparatoire de Londres. En effet, leur proposition et celle de la délégation française concernant l'adoption d'une période transitoire pour la réalisation des unions douanières furent soumises à un régime juridique différent. Ainsi, les accords intérimaires jouissaient d'une autorisation de principe. Celle-ci permettait aux parties contractantes de déroger à la clause de la nation la plus favorisée sans autorisation préalable. Au contraire, les dispositions qui prévoyaient la création d'accords préférentiels entre les pays en développement ne permettaient de déroger à la clause de la nation la plus favorisée que sous certaines conditions et avec la sanction préalable de l'organisation<sup>1</sup>.

Cette distinction s'explique principalement par la domination de la doctrine libre-échangiste: les Etats représentés à la négociation ne voyaient pas pourquoi il eût fallu faire une exception pour les pays en développement. Ils défendaient une conception unitaire des relations commerciales et voulaient ainsi que les mêmes règles de jeu soient appliquées à tous les pays. Cette conception finit d'ailleurs par l'emporter puisque l'article 15 de la Charte ne fut jamais repris dans l'Accord général<sup>2</sup>. La dissociation de ces deux propositions et le régime juridique différent qui devait leur être appliqué ne rencontrèrent évidemment qu'un écho peu favorable auprès des pays en développement. Ceux-ci cherchèrent en conséquence à obtenir le droit de créer une forme d'intégration économique plus souple que l'union douanière, mais qui, comme elle, participe à la réalisation des objectifs de la Charte et ne soit donc pas considérée comme une dérogation soumise à contrôle et susceptible d'une autorisation préalable.

C'est à cet effet que le Liban et la Syrie proposèrent d'ajouter un alinéa à l'article relatif aux unions douanières, rédigé comme suit:

«Les dispositions du présent chapitre ne devront donc pas être interprétées comme faisant obstacle ... à la formation d'une zone de libre-échange par la conclusion d'un accord de libre-échange entraînant une suppression importante des tarifs douaniers et des autres réglementations commerciales restrictives entre Etats membres appartenant à la même région économique.»<sup>3</sup>

C'était la première fois que la notion de zone de libre-échange fut officiellement utilisée durant les négociations commerciales multilatérales d'après-guerre. Elle fut libellée de manière à habiliter les pays en développement à créer

<sup>1</sup> Art. 15 al. 3 de la Charte de La Havane.

<sup>2</sup> En 1955, lorsque la délégation chilienne proposa l'insertion de l'article 15 de la Charte dans l'Accord général, les Parties Contractantes ne purent se résoudre à la suivre. Cf. IBDD, Supp. 3, p. 234.

<sup>3</sup> Cf. E/CONF.2/11/Add. 14; cf. ég. le nouvel ordre du jour annoté, qui reprend les différentes propositions à discuter en Comité III. E/CONF.2/C.3/11/Add. 13.

une nouvelle forme d'intégration économique qui soit moins stricte que l'union douanière mais jouisse comme elle d'un statut spécial à l'égard du principe de la clause.

La création d'une zone de libre-échange n'impliquait donc, dans l'optique syro-libanaise, qu'une suppression importante, et non pas totale, des tarifs douaniers et autres réglementations restrictives des Etats membres. En revanche, elle n'était possible qu'entre Etats appartenant à la même région économique.

Cette proposition fit figure de compromis; les délégations syrienne et libanaise cherchèrent par ce biais à obtenir les mêmes avantages, en ce qui concerne leur commerce réciproque, que si elles avaient conclu un accord préférentiel en faveur de leur développement économique, tout en évitant les inconvénients de ce dernier, à savoir le contrôle a priori que voulaient se réserver les Parties Contractantes et la contrainte qu'allait représenter l'obligation de quémander une dérogation.

## 2) La seconde proposition française

La délégation française<sup>1</sup> reprit le projet syro-libanais de zone de libre-échange à son compte mais en remodela complètement la structure et le contenu.

Le texte de la proposition française<sup>2</sup>, sur la base duquel la sous-commission mixte des Commissions 2 et 3 chargée d'examiner la question des unions douanières et des zones de libre-échange<sup>3</sup> a travaillé, est le suivant:

### *«Article 42 bis*

#### *Unions douanières et zones de libre-échange*

1. Les Etats membres reconnaissent que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange a pour objet de faciliter le commerce entre les parties constituantes et non d'élever des barrières à l'encontre du commerce de ces parties avec d'autres Etats membres.

2. Les dispositions du présent chapitre ne devront donc pas être interprétées comme faisant obstacle à la formation d'une union douanière ou à l'établissement d'une zone de libre-échange ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour la formation d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, sous réserve que:

<sup>1</sup> Les négociateurs français ont profité du soutien du délégué britannique qui était sceptique à l'égard des unions douanières (cf. *J. Royer*, Colloque de Bruxelles, op. cit. p. 39).

<sup>2</sup> En présentant ce texte, les Français se référèrent à leur première proposition relative aux accords intérimaires dans laquelle ils avaient utilisé une formule générale ayant pour but d'autoriser la conclusion de tout accord «de ce genre». Cf. E/CONF.2/C.3/11, Add. 8 et E/CONF.2/C.3/1.

<sup>3</sup> La décision de créer cette sous-commission commune fut prise au sein du Comité II lors des dixième et onzième séances (cf. E/CONF.2/C.2/SR.10 et E/CONF.2/C.2/SR.11). Elle reçut le mandat d'élaborer des recommandations sur la rédaction des articles 15, 16 al. 2 et 3 et 42. (cf. Rapport du Comité II à la Conférence, annexe V, E/CONF.2/69, p. 15).

- (i) ...
- (ii) dans le cas d'une zone de libre-échange ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'institution d'une zone de libre-échange, les droits de douane maintenus dans chaque territoire constitutif à l'égard du commerce des Etats membres ne participant pas à l'accord ne seront pas, lors de l'établissement de la zone ou de l'entrée en vigueur de l'accord provisoire, sans préjudice des engagements antérieurs, plus élevés ni les autres réglementations des échanges commerciaux plus rigoureuses que les droits et réglementations correspondants existant dans les mêmes territoires avant l'établissement de cette zone ou l'entrée en vigueur de cet accord provisoire;
- (iii) et sous réserve que tout accord provisoire visé aux alinéas (i) et (ii) comprenne un plan et un programme précis pour la formation d'une union douanière ou l'établissement d'une zone de libre-échange, dans un délai raisonnable.

3. a) Tout Etat membre se proposant d'entrer dans une union douanière ou de faire partie d'une zone de libre-échange ou de participer à un accord provisoire conclu en vue de l'institution d'une telle union ou d'une telle zone consultera l'Organisation et lui fournira, en ce qui concerne cette union ou cette zone, tous les renseignements qui permettront à l'Organisation d'adresser aux Etats membres les rapports et les recommandations qu'elle jugera appropriés.

b) Aucun Etat membre ne devra mettre ou maintenir en vigueur un accord provisoire conformément aux dispositions du paragraphe 2 du présent article si, après avoir étudié le plan et le programme proposés dans l'Accord, l'Organisation ne juge pas cet accord susceptible d'aboutir, dans un délai raisonnable, à la formation de l'union douanière ou à l'établissement de la zone de libre-échange projetée.

c) Toute modification substantielle du plan ou du programme devra être notifiée à l'Organisation, qui pourra demander aux Etats membres intéressés d'entrer en consultation avec elle si la modification apparaît comme susceptible de compromettre ou de retarder la réalisation de l'union douanière ou de la zone de libre-échange.

#### 4. Aux fins d'application du présent article et de l'article 42:

a) ...

b) ...

c) on entend par zone de libre-échange un groupe de territoires douaniers d'Etats membres entre lesquels les tarifs douaniers et autres réglementations restrictives des échanges commerciaux entre ces territoires, portant substantiellement sur le commerce de tous les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange, sont éliminés (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes de la section B du chapitre IV et de l'article 43).

d) ...»<sup>1</sup>.

La délégation française n'a en réalité repris de la proposition syro-libanaise que le terme de zone de libre-échange. Dans son projet elle en fit une disposition qui devait être littéralement le pendant de l'union douanière. Comme l'union

<sup>1</sup> Cf. E/CONF.2/C.3/11, Add. 1.

douanière, la zone de libre-échange devait donc permettre une intégration économique parfaite tout en étant plus souple que celle-ci dans son maniement. Dans l'esprit des négociateurs français, la zone de libre-échange était donc la sœur cadette de l'union douanière: sœur, car elle devait favoriser l'intégration économique même si de manière moins automatique que l'union douanière; cadette, car elle était, aux yeux des délégués français, moins parfaite que l'union douanière.

La zone de libre-échange devait par conséquent contribuer, comme l'union douanière, au développement du commerce mondial dans son ensemble. Comme l'union douanière encore, elle était conçue pour répondre aux besoins des pays industrialisés<sup>1</sup>. C'est dans cette optique que, sur proposition de la délégation française, les négociateurs ajoutèrent les deux phrases qui se retrouvent aujourd'hui au paragraphe 4 de l'article XXIV GATT. La zone de libre-échange devait répondre à l'esprit et au but de l'Accord général et elle visait à en réaliser les objectifs<sup>2</sup>. Elle ne devait donc point constituer une exception à ses principes.

## *Section 2. L'application de la notion de zone de libre-échange*

Ce bref survol des différents stades par lesquels est passée la notion de zone de libre-échange nous permet de confirmer les conclusions que nous avons tirées de la partie analytique de notre ouvrage. Nous avons établi que les objectifs qui ont poussé les représentants des pays développés et les délégations des pays en développement à proposer l'introduction de la notion de zone de libre-échange dans la Charte de La Havane et l'Accord général n'étaient pas identiques. Les premiers désiraient avant tout élargir par ce biais les possibilités de créer des espaces économiques unifiés plus souples que celles du type de l'union douanière; ils pensaient peut-être déjà à la mise en place d'un grand marché en Europe. Les seconds espéraient ouvrir une voie leur permettant de conclure

<sup>1</sup> Les membres de la délégation française l'ont relevé à plusieurs reprises (cf. entre autres E/PC/T/PV.2/2, p. 20; E/CONF.2/C.3/SR.6, pp. 5 et 6).

<sup>2</sup> Dans son rapport à la Conférence (E/CONF.2/70), la Commission III indique qu'elle «a adopté la recommandation tendant à ce que l'article 42 soit divisé en trois articles traitant séparément de l'application territoriale des dispositions du chapitre IV, du trafic frontalier, et des unions douanières et zones de libre-échange. Le premier de ces trois articles a été amendé par le Groupe de travail avant son approbation définitive. La recommandation de la Sous-Commission visant à étendre la portée du troisième article de manière à ce qu'il s'applique aux zones de libre-échange aussi bien qu'aux unions douanières a été adoptée mais la Commission a décidé de faire précéder le premier paragraphe d'une déclaration reconnaissant qu'il serait souhaitable d'assurer une plus grande liberté des échanges en développant une intégration étroite des économies nationales au moyen d'accords librement conclus». (Cf. ég. E/CONF.2/C.3/85). De son côté, le délégué français, *M.J. Royer*, a insisté à plusieurs reprises au cours des débats sur le fait que «la création de marchés vastes et cohérents contribuera d'une manière concrète au développement du commerce international» (cf. E/CONF.2/C.3/SR.6, p. 5). Cf. ég. supra Partie II, Titre 1, Chap. 1, section 1A.

des accords commerciaux préférentiels régionaux. Ceux-ci devaient promouvoir, grâce aux allègements qu'ils entraîneraient pour le courant de leurs échanges, le développement de leurs économies jeunes et encore fragiles.

Dans sa forme actuelle, l'article XXIV GATT relève beaucoup plus de la conception des pays développés que de celle des pays en développement. En revanche, les exemples concrets que nous avons examinés dans la seconde partie de cet ouvrage ont montré qu'au fil des années les Parties Contractantes ont voulu répondre de manière accrue à l'attente des pays en développement. Il en a résulté une dichotomie entre la lettre de l'article XXIV et la pratique suivie par les Parties Contractantes. Celle-ci n'en a facilité ni l'interprétation, ni l'application.

Comment peut-on expliquer une telle évolution? Nous pensons qu'il convient de chercher la réponse dans le fait que les règles du GATT, et principalement celles de l'article XXIV, ont un contenu, une orientation qui, par la nature même des questions qu'elles abordent, présente un caractère économique. La notion de «l'essentiel des échanges», les problèmes relatifs à l'entrave au commerce des autres parties contractantes, ceux concernant l'évaluation des effets économiques des accords d'intégration sont autant de questions qui font appel à une appréciation économique. Il n'est dès lors pas étonnant si l'interprétation de ces notions a souvent pu rester floue et contingente des circonstances particulières. Ainsi, et c'est une des entraves à l'application stricte des critères de l'article XXIV GATT, tout jugement a priori sur des accords d'intégration économique est rendu extrêmement difficile, car il dépend de la conjoncture économique générale et des effets qu'ils peuvent avoir sur celle-ci.

Gouvernées par des principes économiques, les normes du GATT sont extrêmement sensibles. Elles réagissent immédiatement aux exigences du moment et au contexte économique dans lesquels elles sont appliquées. Par ailleurs, les Parties Contractantes se laissent toujours guider au cours de la procédure d'évaluation d'un accord par leur intérêt. Il n'est ainsi pas surprenant que celles-ci tendent sans vergogne, si besoin est, à donner aux normes juridiques des impulsions, voire des déformations qui peuvent altérer leur économie générale. Pour les Parties Contractantes, ce sont les règles et les techniques juridiques qui doivent se plier au moule de leur intérêt, et non celui-ci à un cadre que les règles juridiques auraient tracé par anticipation<sup>1</sup>.

Il semble ainsi aujourd'hui que les Parties Contractantes s'intéressent moins à la réalisation des objectifs de l'Accord général qu'à leurs besoins immédiats et

<sup>1</sup> Le GATT connaît donc un système juridique qui rejette la «théorie pure du droit» de *H. Kelsen*. Le droit du GATT ne tire en effet pas son autorité d'une norme fondamentale qui serait «la source de la signification normative de tous les faits qui constituent un ordre juridique» (*H. Kelsen*, «Théorie pure du droit». Trad. de *H. Thévenaz*, Neuchâtel, 1953 (Baconnière) p. 116). Il constitue au contraire l'expression, à un moment déterminé, de la volonté des acteurs de ce «groupe social» formé par les Etats membres du GATT.

à la recherche de leurs avantages particuliers. C'est pourquoi l'interprétation des Parties Contractantes confère aux règles de l'Accord général un caractère plutôt individualisant que généralisant. Les décisions et recommandations des Parties Contractantes font toutes appel à des techniques de consultation et de concertation et non aux finalités transcendantes de l'Accord général. Une telle approche n'est possible que parce que les règles du GATT sont flexibles et malléables, parce qu'elles n'ont pas de véritable caractère contraignant, parce qu'elles sont conçues pour s'adapter à la conjoncture économique. Elles permettent presque aux Parties Contractantes de «créer» à chaque occasion de nouveaux principes au travers des exemples concrets soumis à leur appréciation. Ainsi les dispositions du GATT sont de nature immanente, en ce sens qu'elles s'appliquent non pas parce qu'elles sont consacrées par un texte juridique, l'Accord général, qui serait l'expression d'une volonté supérieure investie comme telle d'un pouvoir de commandement, mais parce que l'entité sociale concernée, les Parties Contractantes, a le sentiment qu'une certaine règle de conduite doit être respectée ou sa violation sanctionnée.<sup>1</sup>

Pour plusieurs auteurs le droit du GATT n'est en fait que l'expression d'une règle économique contingente des circonstances particulières d'un moment donné. Cette constatation les a amenés à débattre du problème de l'utilité même de ces règles. Tout en critiquant sévèrement les dispositions matérielles qui figurent actuellement dans l'Accord général, ils n'ont toutefois pu ni voulu, avec raison d'ailleurs, s'en détacher totalement. Ils ont en effet dû reconnaître qu'une base juridique et une approche légaliste étaient indispensables<sup>2</sup>.

Le GATT et ses parties contractantes se voient donc confrontés à tout moment au problème de la relation qu'il y a entre un cadre juridique donné et la réalité, contingente des données propres d'un cas d'espèce. Ceci nécessite un véritable dosage entre l'importance accordée au cadre juridique et celle inhérente à une approche pragmatique.

C'est cette double allégeance qui a dominé toute la vie du GATT. Ainsi, seule la particularité essentiellement dynamique de l'édifice juridique construit par le GATT peut faire comprendre que tant d'accords de type, de contenu et de forme différents, aient pu être soumis à l'appréciation des Parties Contractantes en invoquant les dispositions de l'article XXIV du GATT sur les zones de libre-échange. L'expression juridique des règles du GATT n'est en quelque sorte qu'indicative. Elle joue un rôle véhiculaire à la discussion principale qui reste celle de la compatibilité économique d'un accord d'intégration avec les buts généraux du GATT.

<sup>1</sup> C'est là un exemple pratique éloquent de la théorie sociologique du droit (cf. *L. Duguít*, «Traité de droit constitutionnel», Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1921-1926 (de Boccard), not. T. 1. pp. 512 ss, paragr. 58 et plus particulièrement pp. 515-516.

<sup>2</sup> Cf. *K.W. Dam*, op. cit., not. pp. 292-294; *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 766-767; pour une étude de ces différentes approches cf. *R.E. Hudec*, «GATT or GABB?», op. cit. in *The Yale Law Journal* 80 (II) (1971), pp. 1299 ss. Cette conclusion s'explique, car tout en ayant un contenu économique, les normes du GATT restent des règles juridiques.

Le droit du GATT suit et se plie à la réalité économique. Il en est l'expression. C'est ce qui permet de comprendre que de nombreuses règles fondamentales du GATT aient pu être adaptées par la pratique, voire modifiées pour tenir compte des désirs et des besoins des nouveaux acteurs sur la scène internationale, et principalement des pays en développement et des pays à économie planifiée, dont le poids politique n'a cessé de croître. Il suffit ici de se remémorer que ce que les pays en développement ont appelé zone de libre-échange n'est qu'une couverture destinée à cacher des préférences ordinaires interdites par l'Accord général et que les zones entre pays à développement économique différent ne sont qu'un camouflage juridique de préférences pour le développement<sup>1</sup>. Il en va de même des accords présentés par les pays à systèmes économiques et sociaux différents. Cette faculté d'adaptation à une réalité juridique changeante explique, à notre avis, qu'au fil des années les Parties Contractantes aient attaché de plus en plus d'importance aux problèmes économiques généraux liés aux accords d'intégration économique et de moins en moins à leur compatibilité formelle et matérielle avec l'article XXIV.

Une analyse en profondeur des rapports des groupes de travail chargés d'examiner la compatibilité des différents accords avec l'article XXIV nous laisse découvrir que les Parties Contractantes ne se sont que bien peu émues de cette insécurité juridique, conséquence de décisions individuelles dépourvues de tout caractère généralisant. Elles n'ont pris, en effet, sauf dans les années cinquante<sup>2</sup>, aucune décision formelle quant à la compatibilité matérielle des accords qui leur étaient soumis. Bien plus, elles se sont même refusées à entériner de quelque manière que ce soit une interprétation qui aurait pu les lier à l'avenir, voulant garder toute leur liberté d'appréciation à l'égard de nouvelles situations économiques qui n'ont pas manqué de se présenter!

Les Parties Contractantes ont-elles, ce faisant, opté pour le seul pragmatisme, donnant un vote de défiance aux principes qu'elles ont établis il y a trente ans? Ont-elles, par là notamment, condamné le principe de la non-discrimination en ouvrant à nouveau les portes à tous les courants préférentiels non contrôlés? Nous ne le pensons pas. D'abord pour certaines raisons générales. Ainsi, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, les Parties Contractantes, et parmi elles, même les pays en développement, tiennent toujours aux principes fondamentaux élaborés à la fin de la seconde guerre mondiale. De plus, malgré les difficultés économiques, il existe une très nette tendance au sein de la communauté internationale à ne pas mettre en danger l'acquis de trente années de libéralisme économique<sup>3</sup>. Ensuite, pour certaines

<sup>1</sup> Voir supra, Partie II, Titre II, Chap. 1 et 2.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Vol. II, pp. 31-32 et 32-33.

<sup>3</sup> Cf. à ce sujet la Déclaration de Tokyo, IBDD, Supp. 20, pp. 20 ss; la Déclaration adoptée par les gouvernements des pays membres de l'OCDE, du 30 mai 1974, renouvelée depuis lors chaque année, la dernière fois les 14 et 15 juin 1978 (Annexe 2 au 3<sup>e</sup> Rapport de politique économique extérieure, du 7 août 1974, FF. 1974, II, pp. 411 ss); Communiqué final de la réunion au Sommet de Downing Street du 8 mai 1977.

raisons plus spécifiques. Ainsi, les Parties Contractantes ont eu à l'égard de tous les principes juridiques du GATT, et non seulement des articles I et XXIV, une attitude extrêmement souple: ce comportement désinvolte se rencontre à chaque fois qu'elles doivent interpréter des dispositions de l'Accord général.

Nous nous demandons, à la suite des développements que nous venons de faire, si, sous l'action de la pratique quotidienne, les dispositions de l'article XXIV GATT n'ont pas reçu une interprétation qui aurait eu une influence sur le contenu même des règles matérielles. Celles-ci ont-elles été modifiées par la pratique et se rapprocheraient-elles aujourd'hui plutôt de la proposition syro-libanaise initiale que nous venons d'examiner? A notre avis la jurisprudence des Parties Contractantes que nous avons passée en revue ne nous permet pas d'aller aussi loin et les trois conclusions que l'on peut raisonnablement dégager de l'étude analytique entreprise dans la seconde partie de cet ouvrage et du bref historique qui précède sont les suivantes:

1) La notion de zone de libre-échange, telle que formulée dans l'article XXIV, ne peut s'appliquer de façon valable qu'aux relations économiques entre pays qui ont atteint un *certain niveau de développement* et dont les économies sont capables de supporter un libéralisme accru. Il faut même, à notre avis, qu'il s'agisse de pays industrialisés, car eux seuls ont la possibilité d'appliquer les critères de l'article XXIV sans en dégrader le contenu. Tel est le cas de l'AELE qui, malgré les critiques que les Parties Contractantes lui ont adressées, constitue une véritable zone de libre-échange conforme dans ses grandes lignes à l'article XXIV GATT. En revanche, ces critères sont inopérants pour les pays en développement. Nous l'avons établi en examinant les différents accords conclus par ces pays au titre des dispositions de l'article XXIV relatives aux zones de libre-échange. En réalité, tous ces accords ont instauré des préférences ordinaires allant à l'encontre de la clause et des dispositions de l'article XXIV<sup>1</sup> bien que souvent les Parties Contractantes ne se soient pas définitivement prononcées sur la conformité de ces accords.

2) Une zone de libre-échange conçue selon les dispositions de l'article XXIV ne peut exister qu'entre *pays à économie de marché*. Nous pouvons renvoyer ici aux développements que nous avons faits antérieurement<sup>2</sup> et simplement rappeler que les deux principes de base du GATT qui nous intéressent dans ce contexte, celui de la clause et celui de la dérogation automatique à celle-ci en faveur des espaces économiques unifiés perdent leur fonction lorsque ces derniers sont le fait de pays à économie planifiée. En effet les conditions qui président aux échanges entre ces Etats sont tellement différentes de celles

<sup>1</sup> Voir Supra, Partie II, Titre 2, Chap. 1.

<sup>2</sup> Voir Supra, Partie II, Titre 2, Chap. 4.

qui ont cours entre les pays à économie de marché que la clause est inopérante<sup>1</sup> et la dérogation en faveur des unions douanières et des zones de libre-échange sans effet.

3) Pour satisfaire aux critères de l'article XXIV, une zone de libre-échange doit réunir des *pays dont le degré de développement est comparable*. En effet, si un pays ou un groupe de pays au sein de la zone de libre-échange se trouve dans une situation par trop défavorable, il sera amené à exiger de ses partenaires des dérogations, des allègements pour certains produits (voire l'exclusion de nombreuses branches de production) car sinon il court le risque que le libre-échange profite essentiellement à son partenaire industrialisé<sup>2</sup>. Or, de telles dérogations ne sont pas compatibles avec l'énoncé de l'article XXIV. Nous avons vu quelles ont été les réactions des Parties Contractantes devant ce nouveau phénomène<sup>3</sup>. En évitant de se prononcer formellement sur l'inadéquation des accords entre pays à stade de développement différent, les Parties Contractantes ont montré une tolérance qui visait à pallier l'absence de dérogation à la clause en faveur des pays en voie de développement.

Les Parties Contractantes ont donc sans conteste accordé jusqu'ici une priorité à l'adaptation des règles matérielles par la pratique. Ont-elles ce faisant vidé de sens les dispositions sur la zone de libre-échange énoncées à l'article XXIV? Faut-il tirer la conclusion de *F.A. Haight* et proposer de supprimer purement et simplement la notion de libre-échange du fait qu'elle est la principale fautrice de trouble?<sup>4</sup> A notre sens, cela n'éradiquerait pas le mal.

\* \* \*

<sup>1</sup> Comme l'a très bien montré *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 145 ss, toute l'application des principes du GATT est remise en cause entre des pays où le commerce extérieur est un monopole d'Etat, et qui de ce fait ne connaissent pas de tarif douanier – ou alors un tarif douanier purement artificiel – et des pays à économie de marché. En effet, le problème de l'équilibre des prestations, qui est à la clef de mécanismes tels que celui de la clause de la nation la plus favorisée, reste entier. Nous avons vu nous-même qu'il était illusoire de vouloir utiliser l'article XXIV GATT pour la création d'espaces économiques unifiés. En effet, le jeu de ses principes et critères fait appel à des préalables, telle l'élimination des barrières douanières et des autres réglementations restrictives sur le commerce, qui ne jouent vraiment un rôle déterminant que pour les échanges entre pays à économie libérale. Les pays à commerce d'Etat en revanche disposent d'une kyrielle de mesures leur permettant d'influer sur les lois du marché – ce qui a d'ailleurs rendu leur adhésion au GATT extrêmement problématique. (Voir à ce sujet nos développements au Chap. 4 du titre second de la deuxième partie.)

<sup>2</sup> Ceci est vrai de manière générale et pas seulement pour les accords entre pays à degré de développement différent. Ainsi *S. Heldt* a montré dans un article intitulé «Schwierigkeiten und Umstrukturierungstendenzen in der Lateinamerikanischen Freihandelszone», in *Europa-Archiv* 30 (1975), H. 10, pp. 337-347 et not. p. 339, que l'accord de Montevideo n'a, en réalité, profité jusqu'ici qu'aux pays les plus développés de l'ALALC. Dans le même sens *C. Eckenstein*, op. cit. p. 113 et p. 179.

<sup>3</sup> Voir Partie II, Titre 2, Chap. 2.

<sup>4</sup> Cf. ci-dessus p. 187, note 1.

La structure même du GATT et le poids accordé en pratique par les Parties Contractantes aux différents principes régissant son activité ont évolué durant ces trente années. L'Accord général est devenu une organisation internationale – si ce n'est de iure, du moins de facto – à caractère universel<sup>1</sup>; les pays en développement<sup>2</sup> qui en font partie sont plus nombreux que les pays industrialisés; le nombre des pays à économie planifiée ayant adhéré au GATT a crû au cours de ces dernières années<sup>3</sup>.

Or, les articles I et XXIV n'ont pas été soumis jusqu'ici à une révision qui eût permis d'en adapter le texte à cette situation nouvelle. Considérant d'un côté les attaques toujours plus vives à l'encontre des arrangements préférentiels présentés sous le couvert de l'article XXIV<sup>4</sup> et de l'autre la compréhension accrue que rencontrent les pays en développement de la part des pays développés à l'endroit de leurs efforts d'intégration économique<sup>5</sup>, il faut se demander comment concilier juridiquement ces attitudes.

Il est temps, à notre avis, de reconnaître que l'article I et l'article XXIV dans leur libellé actuel ne constituent plus une base juridique adéquate pour répondre à l'évolution du commerce international. Toutefois on ne saurait éradiquer le mal en supprimant simplement dans l'article XXIV toute référence à la zone de libre-échange.

Le but poursuivi par une adaptation des principes du GATT doit être de réconcilier pratique et textes juridiques. Fondamentalement, pour ce faire, il existe deux approches possibles. La première consiste à effacer la dichotomie

<sup>1</sup> Le GATT comptait, fin 1976, 83 parties contractantes couvrant environ 85% du commerce mondial (il est intéressant toutefois de constater que les 34 parties contractantes qui avaient adhéré au GATT en 1952 couvraient déjà 80% du commerce mondial); de plus, trois pays ont accédé provisoirement au GATT et 19 appliquent de facto l'Accord général depuis leur accession à l'indépendance, en attendant d'avoir arrêté définitivement leur politique commerciale. Si l'on y ajoute les 16 pays – pour la plupart d'Amérique latine – qui ne sont pas membres du GATT et n'appliquent l'Accord général ni de facto ni provisoirement et qui participèrent néanmoins aux négociations multilatérales du Tokyo Round, on atteint un total de 121 pays pour lesquels l'Accord général s'applique ou est une base de référence.

<sup>2</sup> A l'origine 9, ils sont aujourd'hui 49 (sur 83) sans compter les pays en développement d'Europe.

<sup>3</sup> Accession de la Pologne, de la Hongrie, de la Yougoslavie, de la Roumanie.

<sup>4</sup> Bien entendu, les plaintes à l'endroit des espaces économiques unifiés ne datent pas d'aujourd'hui. Les Etats-Unis notamment les ont toujours fait valoir à l'égard de la CEE et de ses accords d'association; mais les Parties Contractantes qui n'ont pris de décision formelle que rarement, ont non seulement accepté jusqu'ici tacitement les accords qui, dans leur ensemble, semblaient satisfaisant aux critères du GATT, mais encore toléré ceux qui ne paraissaient pas conformes à l'article XXIV.

<sup>5</sup> Voir par exemple: les Arrangements commerciaux entre l'Inde, la République arabe unie et la Yougoslavie (IBDD, Supp. 16, pp. 16 et 88; IBDD, Supp. 17, pp. 21 et 150; IBDD, Supp. 20, pp. 24, 25 et 247 ss); les discussions sur l'accord de Lomé (IBDD, Supp. 23, pp. 52 ss); les rapports sur l'Union douanière équatoriale (IBDD, Supp. 12, p. 76), sur l'Association de libre-échange des Caraïbes (IBDD, Supp. 18, p. 140), sur le Marché commun arabe (IBDD, Supp. 14, pp. 22 et 100), sur la Zone de libre-échange d'Amérique latine (IBDD, Supp. 9, pp. 21 et 91), etc... Voir également la Résolution 92 (IV) adoptée à Nairobi en mai 1976 (TD/RES/92 (IV) not. point bi).

entre la validité et l'efficacité des règles du GATT en modifiant les normes de base qui servent d'hypothèse à la construction de l'ordre juridique de l'Accord général. Il s'agit, en d'autres mots, de cristalliser les nouvelles tendances qui se font jour au sein du GATT dans un moule juridique mieux adapté. La seconde approche au contraire se soucie moins du cadre juridique formel que de son expression concrète. Elle implique, si on la suit, un renforcement du rôle du GATT par le développement de son côté essentiellement empirique et pratique, ceci en consolidant par exemple les dispositions de procédure qui permettent aux Parties Contractantes d'agir.

Ces deux approches présentent des avantages qui parlent pour elles et des inconvénients qui plaident en leur défaveur. Nous les considérerons toutes deux.



## CHAPITRE 2

### ADAPTATION DES PRINCIPES DES ARTICLES I ET XXIV

Dans ce dernier chapitre, nous aimerions élaborer certaines propositions d'adaptation des principes du GATT en matière d'intégration économique. Nous avons examiné jusqu'ici les prémisses qui ont conduit les négociateurs du GATT à se fixer sur l'article XXIV; nous avons ensuite vu quelle a été l'application de ces principes; nous avons constaté les modifications intervenues dans les relations économiques internationales: il nous reste à tirer la leçon de ces analyses.

Dans un forum du type de celui du GATT, la première question qui se pose lorsqu'on projette de revoir le cadre juridique est celle du consensus. En effet, l'application d'une règle juridique n'y est vraiment possible que si un accord substantiel existe. C'est là la conclusion inéluctable qui découle de l'étude de trente années de pratique du GATT. On peut remarquer d'ailleurs que de façon générale, l'altération de règles de droit international impose, au-delà des questions juridiques formelles, une volonté politique permettant de traduire dans les faits un consensus qui doit être aussi large que possible.

#### *Section 1.*            Problème juridique et consensus politique

##### *A) Problème juridique*

La modification des articles touchant au problème de la non-discrimination d'une part et des préférences de l'autre se heurte à une difficulté majeure, celle de l'application des règles juridiques sur les amendements à l'Accord général. Aux termes de l'article XXX GATT, les modifications à l'Accord général exigent,

sauf dispositions contraires expresses, l'acceptation d'une majorité des deux tiers des Parties Contractantes et elles ne prennent effet qu'à l'égard des parties qui les ont acceptées. Cette règle est même renforcée pour la révision des articles I, II, XXIX et XXX. En effet, celle-ci n'est possible qu'à l'unanimité des parties contractantes. Or, comment peut-on espérer que cette condition se réalise si l'on sait qu'une immense partie du commerce entre les parties contractantes se fait, à cause des nombreux accords d'intégration économique existants, sur une base préférentielle<sup>1</sup>?

Conscient de cette difficulté, *J.H. Jackson* a proposé, au terme de son ouvrage, d'établir, en révisant le texte de l'Accord général, deux sortes de règles: les règles impératives et les règles dispositives<sup>2</sup>. Les règles impératives seraient les normes de base auxquelles toute partie contractante devrait souscrire<sup>3</sup>. Au contraire, les règles dispositives seraient des dispositions applicables uniquement à certaines catégories de pays, aux pays en développement par exemple. Elles pourraient également avoir un caractère général; certaines parties contractantes seraient alors autorisées à ne pas appliquer ces normes si elles le jugeaient nécessaire. Et le professeur *Jackson* ajoute:

«It should be pointed out that one advantage of this system might be to realize a greater consistency between «law and practice». If countries had the ability to «opt out» of particular norms, then it would be more likely that the obligations that they formally accept would more closely approximate the reality of their practice than might be otherwise the case.»<sup>4</sup>

On ne saurait que souscrire à l'idée d'adapter le droit à la pratique. Nous l'avons déjà dit. Nous pensons toutefois que la voie suggérée par le professeur *Jackson* ne résoudrait pas vraiment les difficultés. En effet, elle ne ferait que légaliser la pratique actuelle du GATT caractérisée par le manque d'effectivité des règles juridiques<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> La valeur totale des exportations mondiales était de 880 Mia de dollars en 1975. Or, près du tiers de ces échanges s'est fait sur une base préférentielle (cf. le Commerce international en 1975/76). Cf. ég. *P. Lortie*, op. cit. p. 166; *K.W. Dam*, op. cit. p. 295.

<sup>2</sup> Cf. *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 784-785.

<sup>3</sup> Ces règles de base pourraient d'ailleurs se limiter, selon cet auteur, à «une sorte de» clause de la nation la plus favorisée et au traitement national. La procédure d'amendement de ce code de règles impératives serait très stricte, toute décision devant être prise aux trois quarts des voix.

<sup>4</sup> *J.H. Jackson*, op. cit. p. 785.

<sup>5</sup> Nous ne pouvons pas plus souscrire à la position de *R.E. Hudec*, qui dans son article «GATT or GABB?», op. cit. pp. 1373 ss, propose de supprimer tout caractère impératif aux règles du GATT et de n'en faire qu'un code de «written standards of nullification and impairment». Si déjà les Parties Contractantes se décident à réviser les règles matérielles de l'Accord général en matière d'espaces économiques unifiés – ce qui ne représente pas forcément la seule solution, comme nous le verrons, pour que droit et réalité coïncident à nouveau –, il faut éviter que cette révision permette de légaliser la situation actuelle où les règles juridiques n'ont pas réellement d'impact.

La machine de l'Accord général pêche par le fait que le droit n'est pas adapté aux circonstances: il s'agit donc plutôt, à notre avis, de modifier les règles du GATT afin qu'elles reflètent, comme c'était le cas en 1947, les objectifs que les parties contractantes espèrent en tout réalisme atteindre.

### B) *Consensus politique de principe*

Si l'on opte pour une révision de certaines dispositions du GATT, il faut alors se demander quelle est la possibilité de réaliser une telle réforme. Cette question se pose au niveau du consensus politique. D'emblée nous noterons que le GATT a vécu jusqu'ici sur la seule base du consensus et qu'il n'a pu se développer qu'au travers de celui-ci. Les trente années de vie du GATT prouvent d'ailleurs qu'un consensus durable relatif à certaines règles fondamentales n'est pas forcément une gageure. Cela explique que le GATT n'a été jusqu'ici que très peu soumis à révision. La première modification de l'Accord général dans le cadre qui nous intéresse, celle de l'article XVIII, fut décidée en 1955. L'introduction de la Partie IV a pris place dans les années soixante<sup>1</sup>. Ce sont là en fait deux exceptions, les Parties Contractantes étant à cette époque plutôt réticentes à l'égard de quelque changement que ce soit<sup>2</sup>.

La situation est-elle différente aujourd'hui? C'est probable. Ainsi, bien que la Déclaration de Tokyo, qui a servi de base juridique aux dernières négociations tarifaires multilatérales, ait réaffirmé «l'attachement aux principes, règles et disciplines prévus par l'Accord général»<sup>3</sup>, elle n'exclut pas pour autant toute révision des normes juridiques de ce texte. En effet, selon une note de bas de page, cet attachement ne reflète pas forcément les vues de certains Etats qui participèrent aux négociations<sup>4</sup>.

De plus, le point 9 de la Déclaration de Tokyo ajoute:

«On prendra en considération les améliorations du cadre international régissant le commerce mondial qui pourraient être souhaitables à la lumière du progrès des négociations et, dans cette entreprise, il faudra veiller à ce que toute mesure qui serait introduite en conséquence soit compatible avec les objectifs globaux et les principes des négociations commerciales et en particulier de la libéralisation des échanges.»<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Jusque-là d'ailleurs la question d'une adaptation ne se posait pas: les règles du GATT étaient appliquées de manière très satisfaisante.

<sup>2</sup> Cf. *R.E. Hudec*, op. cit. pp. 262-264.

<sup>3</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, p. 23, N° 9.

<sup>4</sup> Ces Etats, principalement des pays en développement, ne sont d'ailleurs pas tous membres du GATT. En effet, peuvent participer aux MTN à Genève non seulement les membres du GATT et les membres provisoires, mais tous les gouvernements qui le désirent (point 10 de la Déclaration de Tokyo).

<sup>5</sup> Cf. IBDD, Supp. 20, p. 23, N° 9. Cette phrase a été introduite à l'initiative des Etats-Unis qui pensaient notamment revoir les dispositions de l'article XXIV du GATT vu la prolifération des systèmes d'intégration régionale qu'ils jugent contraires à ces dispositions. Cf. *A. Dunkel*, «Politique commerciale de la Suisse: Les négociations multilatérales du GATT», op. cit. p. 211.

La Déclaration de Tokyo envisage donc la révision de l'Accord général – et en fait même un des buts spécifiques de la négociation<sup>1</sup> – à condition de ne pas toucher à sa philosophie qui pose le cadre juridique nécessaire à la réalisation de la libéralisation des échanges.

Ces points de la Déclaration de Tokyo reflètent les préoccupations des principales parties contractantes. Ainsi, l'idée d'une adaptation de certaines normes de l'Accord général a trouvé un écho dans le Trade Act de 1974. Ce texte, qui a servi de base juridique aux négociateurs américains au Tokyo Round, fait état de la volonté du Congrès américain de soumettre à examen un certain nombre de règles de l'Accord général, dont les articles I et peut-être XXIV<sup>2</sup> au cours des négociations multilatérales. Il s'agit principalement, aux yeux du législateur américain, de réaffirmer les principes propres à promouvoir le développement d'un système économique mondial ouvert, non discriminatoire et juste pour toutes les parties concernées<sup>3</sup>. En d'autres termes, les Etats-Unis, et avec eux d'autres pays industrialisés, désirent profiter des négociations multilatérales pour réaffirmer le caractère égalitaire et unitaire du système qui régit le commerce mondial.

De son côté, la Communauté bien que prônant «un examen global de la structure de l'économie mondiale (...) marque ses réserves à l'égard d'éventuelles réformes des règles du GATT aboutissant à l'introduction de dispositifs restrictifs nouveaux qui iraient à l'encontre de l'objectif de libération des échanges»<sup>4</sup>.

Les pays en développement ont également avancé des suggestions extrêmement concrètes tendant à une révision du texte de l'Accord général. Celles-ci vont toutefois dans un sens opposé à celui que proposent les Américains. Les pays en développement en effet partent de l'idée que la conception actuelle qui régit le commerce mondial ne permet pas de niveler les différences structurelles entre pays industrialisés et pays en développement. Ils ont dès lors exigé, notamment dans la Charte de Manille, qu'une réforme du GATT soit entreprise sur-le-champ, englobant la Partie IV<sup>5</sup>. Les pays peu développés désirent par ce biais obtenir une réelle base juridique qui oblige les pays industrialisés à leur octroyer un traitement différencié et plus avantageux.

<sup>1</sup> Les mots «l'amélioration du cadre international qui régit le commerce mondial» se retrouvent en effet également au paragraphe 2 de la Déclaration qui énonce les buts des négociations.

<sup>2</sup> Trade Act of 1974, § 121 (a), ch. 10, qui dit «any revision necessary to apply the principles of reciprocity and non discrimination, including the elimination of special preferences and reverse preferences, to all aspects of international trade».

<sup>3</sup> Trade Act of 1974, § 121 (a); cf. ég. sur le problème général de la révision des dispositions du GATT: *R.E. Hudec*, op. cit. pp. 261-265, ainsi que «Re Making the system of World Trade: A Proposal for Institutional Reform», Avril 1976, *American Society of International Law*, et *R.E. Hudec*, «GATT or GABB?», op. cit. pp. 1299 ss.

<sup>4</sup> Cf. «Europe», Document N° 750 du 3 juillet 1973, qui reproduit la «Conception d'ensemble de la CEE en vue des prochaines négociations commerciales multilatérales du GATT» approuvée le 26 juin 1973.

<sup>5</sup> Document distribué par la CNUCED sous cote TD/195, Section 3, point 7.

A Nairobi, lors de la Quatrième Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, les pays développés ont implicitement accepté dans la résolution sur les négociations commerciales multilatérales<sup>1</sup> la création d'un groupe chargé de proposer des amendements à l'Accord général en vue

«d'améliorer le cadre international régissant le commerce mondial du point de vue, en particulier, du commerce entre pays développés et pays en développement et des mesures différenciées et plus favorables à adopter dans ce commerce».

Les pays industrialisés ont ainsi franchi un premier pas dans le sens des désirs des pays en développement.

Enfin, la position de principe des pays à commerce d'Etat membres du GATT quant à une modification du texte de l'Accord général ne s'est pas encore cristallisée réellement. La seule chose que l'on puisse dire, c'est que le but principal de leur politique est de se voir mis au bénéfice de la clause sans pour autant avoir à modifier les structures de leur commerce.

La majorité des parties contractantes semble donc acquise au principe d'une amélioration de l'Accord général. D'ailleurs, le comité des négociations multilatérales a mis sur pied un groupe «Cadre juridique» chargé d'étudier les problèmes relatifs à la révision du GATT si bien que certaines discussions relatives à l'aménagement de ses règles juridiques se sont tenues en marge des MTN<sup>2</sup>.

### C) *Absence de consensus politique et juridique quant au fond*

1) Les développements qui précèdent nous ont déjà permis d'entrevoir que les positions quant au fond des différents pays sont extrêmement divergentes. Bien entendu, en introduisant la Partie IV dans l'Accord général, en accordant aux pays en développement les préférences généralisées<sup>3</sup>, en souscrivant à la

<sup>1</sup> Résolution CNUCED 191/IV (Texte TD/217, p. 21).

<sup>2</sup> Ce groupe a été créé en novembre 1976. Son mandat fut d'étudier principalement le cadre juridique pour un traitement différencié et plus favorable des pays en développement, le problème des clauses de sauvegarde en cas de déséquilibre de la balance des paiements, la révision des procédures de consultation et de celles relatives à la protection des concessions et avantages, l'applicabilité du principe de réciprocité aux relations entre pays à stade de développement différent, l'examen des règles du GATT concernant l'application de restrictions qui affectent les exportations et principalement celles des pays en développement.

<sup>3</sup> Comme on le sait, les pays industrialisés ont mis en vigueur, dans le cadre d'une opération multilatérale, des schémas de préférences tarifaires autonomes en faveur des pays en développement (IBDD, Supp. 18, p. 27). Ces schémas dérogent au principe de la clause de la nation la plus favorisée et à celui de la réciprocité. Or, les pays en développement voudraient que ces préférences, qui sont actuellement accordées sur une base autonome et fondées sur l'art. XXV paragr. 5 GATT – il s'agit d'une dérogation au régime général applicable aux Parties Contractantes –, s'insèrent de plein droit dans le système général du GATT et perdent leur caractère exceptionnel et limité dans le temps. (Cf. sur ces problèmes: A. Dunkel, «Politique commerciale de la Suisse: Les négociations multilatérales du GATT» op. cit. pp. 208-209, not.)

Déclaration de Tokyo, en acceptant la résolution sur les négociations multilatérales à la CNUCED IV, en approuvant l'annexe au communiqué final de la Conférence de Paris sur la coopération économique internationale<sup>1</sup>, les pays industrialisés ont fait quelques pas vers la recherche de solutions spécifiques pour les pays en développement. Ils ont reconnu «l'importance de l'application de mesures différenciées aux pays en voie de développement selon des modalités qui leur assureront un traitement spécial et plus favorable»<sup>2</sup>; ils ont admis que les négociations devaient notamment avoir pour but «d'apporter des avantages supplémentaires pour le commerce des pays en développement»<sup>3</sup>. De plus, ils ont certifié qu'ils «n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par eux»<sup>4</sup>.

Les principes du traitement plus favorable pour les pays en développement et de la non-réciprocité sont donc ancrés dans une décision ministérielle du GATT et dans de nombreux autres actes internationaux, ce qui ouvre la porte à la réalisation des désirs des pays en développement.

Pourtant il faut se rendre à l'évidence. Le fossé qui sépare les vues des principaux pays concernés, les pays développés et les pays en développement, reste très grand. Ainsi, les premières discussions au sein du groupe «Cadre juridique» du Comité des négociations du GATT ont montré sans ambiguïté aucune que les pays en développement poursuivent avec acharnement leur objectif, lequel est d'obtenir que le traitement différencié et plus favorable soit juridiquement reconnu et accepté comme un des buts principaux de l'Accord général. C'est à leurs yeux une prémisses essentielle pour faciliter leur intégration dans le commerce mondial. De leur côté, les pays développés ont de tous temps défendu une conception unitaire des règles qui régissent le commerce international. A cet unitarisme certains sont prêts à apporter des atténuations temporaires permettant aux pays en développement de jouir, à titre de dérogation, de certaines exceptions<sup>5</sup>; ils ne veulent toutefois aller plus loin. L'approche reste donc toujours opposée<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Cf. Doc. CCEI/CM/6 (2.6.1977), Partie II, point I, pp. 49 ss.

<sup>2</sup> Déclaration de Tokyo point 5 (IBDD, Supp. 20, pp. 20 ss). Cf. ég. Doc. CCEI/CM/6, op. cit. p. 49.

<sup>3</sup> Cf. point 2 Déclaration de Tokyo (IBDD, Supp. 20, pp. 20 ss).

<sup>4</sup> Ibid. point 5.

<sup>5</sup> Ainsi la Suisse a proposé que le traitement différencié pour les pays en développement soit organisé de telle sorte qu'il favorise leur processus de développement et leur permette d'atteindre un stade où ils pourront exercer les mêmes droits et assumer les mêmes obligations que celles incombant aux autres parties contractantes. «En d'autres termes, il s'agit de créer, en faveur des pays en développement, une sorte de «chambre de décompression» dont le caractère permanent ne signifierait pas pour autant que les pays actuellement en développement à séjourneraient de manière continue.» (Cf. A. Dunkel, «Politique commerciale de la Suisse: Les négociations multilatérales du GATT», op. cit. not. p. 209). En réalité, les pays en développement n'en bénéficieraient qu'à titre transitoire, tant qu'ils sont considérés comme pays en développement. Une telle mesure présuppose la possibilité de fixer des critères objectifs permettant de définir les pays en développement au sens du GATT. Sur ce problème, voir infra, section 2/A-2 du présent chapitre.

<sup>6</sup> Voir toutefois les résultats provisoires auxquels est parvenu le groupe «Cadre juridique» MTN/FR/W/20/Rev. 2.

2) D'ailleurs les divergences, quant au fond, ne s'arrêtent pas là. Elles sont non seulement politiques mais encore juridiques. Il suffit de relire le rapport de la Commission du droit international sur sa vingt-huitième session et notamment le commentaire à l'article 15 du projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée pour s'en convaincre<sup>1</sup>. Il appert ainsi que pour la majorité de la Commission, les espaces économiques unifiés, et notamment les unions douanières et les zones de libre-échange, ne sont pas considérés comme une exception coutumière à la clause. Cette dernière doit rester le principe fondamental régissant les relations économiques, et ceci malgré la prolifération des accords préférentiels. En revanche, la Commission reconnaît qu'une exception en faveur d'un traitement différencié et préférentiel des pays en développement doit être encouragée. C'est pourquoi, sans préconiser l'adoption d'une nouvelle règle définitive, elle a décidé d'inscrire dans le projet d'articles sur la clause une réserve générale concernant l'établissement de nouvelles règles de droit international en faveur des pays en développement<sup>2</sup>. En plus, elle a ajouté un article excluant le système généralisé des préférences de l'application de la clause<sup>3</sup>. La Commission a donc considéré qu'il existait un consensus général pour que les préférences accordées par les pays industrialisés aux pays en développement se fassent en dehors du cadre de la clause<sup>4</sup>.

Quelle valeur donner à une telle prise de position? La première proposition de la Commission a été vigoureusement contestée par certains de ses membres<sup>5</sup>. Les autres en revanche ont été acceptées plus aisément. Quoi qu'il en soit, tous les débats au sujet du projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée de la Commission du droit international reflètent combien cette question reste controversée.

Ces positions juridiques et politiques opposées se retrouvent bien évidemment au sein du GATT. Elles se sont notamment exprimées au cours des négociations multilatérales.

En résumé, on peut donc dire qu'il y a accord presque unanime sur le principe d'une révision de l'Accord général. En revanche, il y a désaccord total sur la portée et le contenu de cette révision, le désaccord étant tout autant de nature politique que juridique. Face à cette situation, on se trouve vraiment placé devant un dilemme: d'une part, il est évident, et les Etats en sont conscients, que si le GATT veut relever le défi qui lui est lancé aujourd'hui, il ne peut continuer à appliquer de manière aveugle les règles adoptées en 1947; d'autre part, il n'y a pas de sens de jeter par-dessus bord des principes qui ont

<sup>1</sup> Cf. A/CN.4/SER.A/1976/Add. 1 (Part. 2), pp. 37-45 et not. N° 39.

<sup>2</sup> Ibid. p. 65, N° 8.

<sup>3</sup> Art. 21 qui dit: «Un Etat bénéficiaire n'a pas droit, en vertu d'une clause de la nation la plus favorisée, au traitement conféré par un Etat concédant développé à un Etat tiers en développement, sur la base de la non-réciprocité, dans le cadre d'un système généralisé de préférences établi par ledit Etat concédant.»

<sup>4</sup> Ibid. p. 59, N° 13.

<sup>5</sup> Cf. A/CN.4/SER.A/1976 (Vol. I), pp. 119-120; 122-125; 128; 133-134.

régi de façon satisfaisante le commerce international jusqu'ici, simplement parce qu'il se trouve qu'ils ont trente ans d'âge<sup>1</sup>; enfin, ce serait se leurrer que de croire qu'il existe aujourd'hui un consensus aussi vaste qu'en 1947 sur ce que le commerce international peut et doit apporter aux divers Etats participants.

Confrontées à une pareille situation, les Parties Contractantes peuvent envisager deux solutions principales, ainsi que nous l'avons déjà laissé entrevoir, pour renforcer le rôle du GATT:

- engager le processus de négociation tendant à la révision formelle des règles matérielles du GATT et notamment des articles I et XXIV;
- se contenter, au stade actuel, de renforcer les règles de procédure, de consultation et de conciliation; de les adapter aux problèmes nouveaux qui ont surgi et de développer le rôle du GATT essentiellement par le biais de la pratique et de la jurisprudence.

Ces deux méthodes ne sont d'ailleurs pas incompatibles. Elles peuvent très bien être complémentaires. Il est toutefois évident, et il faut s'en rendre compte d'entrée de cause, que la première a peut-être moins de chances d'aboutir dans la constellation actuelle.

## *Section 2. La révision des règles matérielles du GATT*

La révision des règles matérielles du GATT peut entraîner des problèmes épineux. Il nous semble néanmoins indispensable de ne pas l'exclure a priori, même si une refonte des dispositions sur les unions douanières et les zones de libre-échange n'a pas été réalisée par les Parties Contractantes au cours des négociations tarifaires qui viennent de trouver leur conclusion. Il ne fait pas de doute d'ailleurs que le simple fait d'élaborer et d'accepter certaines règles peut contribuer de manière très appréciable à la conservation, à l'organisation et au développement d'une institution, quand bien même celle-ci opérerait principalement de manière pragmatique<sup>2</sup>.

Concrètement, nous nous proposons ici d'avancer quelques suggestions qui permettraient d'ajuster le cadre juridique régissant les rapports entre la clause de la nation la plus favorisée et les espaces économiques unifiés. Nous nous laisserons guider dans les propositions que nous formulerons par deux principes: d'une part, par la nécessité de renforcer les règles du GATT en la matière, et de l'autre, par le besoin de les adapter aux circonstances nouvelles créées notamment par le problème de la coopération au développement.

<sup>1</sup> Cf. J. Kühn, «Vor einer neuen GATT-Revision?», in *Wirtschaftsdienst* 56 (1976), Nr. 11, pp. 580-583.

<sup>2</sup> Dans le même sens cf. R.E. Hudec, «GATT or GABB?», op. cit. p. 1311.

### A) *Le principe de la clause de la nation la plus favorisée*

L'article XXIV, ou pour tout le moins les paragraphes pertinents, n'a sa raison d'être que par le fait de l'existence de l'article I GATT, dont il est en quelque sorte le pendant. Dès lors, il se justifie que nous nous posions la question de savoir si certains amendements, et le cas échéant lesquels, doivent être apportés à cette disposition, car en fait c'est d'eux que dépendront ceux que nous proposerons pour l'article XXIV.

#### 1) Etat de la discussion

A cet endroit, il s'agit de rappeler que l'édification d'un système d'intégration économique, quel qu'il soit, implique une brèche à la reconnaissance générale et inconditionnelle de la clause de la nation la plus favorisée. Cette brèche a été acceptée par les négociateurs du GATT. Ils ont admis que la libéralisation du commerce pouvait être accélérée par la constitution d'unions douanières ou de zones de libre-échange à condition que ces dernières obéissent à certains critères. Cela explique pourquoi ces espaces économiques unifiés font partie du régime général instauré par le GATT s'ils ont pour objet de libéraliser le commerce entre les Etats membres et non d'opposer de nouveaux obstacles au commerce des parties tierces.

Or, l'examen de la pratique suivie par les Parties Contractantes nous a montré que souvent ces critères ont été ignorés, surtout pour les accords conclus entre pays en développement. Cette observation, ainsi que la prolifération des espaces économiques unifiés et des groupements d'Etats créés dans le but de renforcer la coopération et l'intégration économiques entre les pays en développement<sup>1</sup> nous incitent à nous poser la question de la valeur qu'il faut encore attacher au principe de la clause de la nation la plus favorisée. Celle-ci reste-t-elle toujours la «règle» et les préférences «d'exception»<sup>2</sup>? Il suffit de penser ici au contenu et aux effets de la Partie IV de l'Accord général, à ceux de la décision sur l'instauration des préférences généralisées, à certains passages de la Déclaration de Tokyo, pour être convaincu du bien-fondé de la question. Si l'on se réfère ensuite aux propositions toujours plus concrètes<sup>3</sup> et aux réalisations non négligeables<sup>4</sup> en matière d'élaboration d'un système préférentiel pour

<sup>1</sup> Voir la liste complète et une brève analyse de chacun d'eux dans les deux volumes du document CNUCED TD/B/609.

<sup>2</sup> Cf. dans ce sens *H.R. Krämer*, op. cit. p. 234.

<sup>3</sup> Voir par ex. la 3<sup>e</sup> partie du doc. TD/192/Supp. 2 préparé pour CNUCED IV.

<sup>4</sup> Cf. le Protocole concernant les négociations commerciales entre pays en voie de développement (IBDD, Supp. 18, p. 28), l'Accord tripartite entre l'Inde, la République arabe unie et la Yougoslavie déjà cité, l'Accord de Bangkok, signé le 31 juillet 1975, relatif aux négociations commerciales entre pays en développement membres de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP).

le commerce des pays en développement, il semble que le moment soit venu d'examiner si l'établissement d'un régime juridique différencié en matière de préférences et d'intégration régionale pour les pays en développement ne serait pas souhaitable.

La même question se pose d'ailleurs pour les pays à commerce d'Etat. Nous avons constaté l'inadaptation de la clause inconditionnelle de l'article I aux réalités économiques de ces pays. Cela doit également procurer matière à réflexion.

Le groupe «Cadre juridique» dont la tâche fut de revoir dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du Tokyo-Round les dispositions de l'Accord général qui régissent le commerce international et notamment les échanges entre pays développés et pays en développement et l'application d'un traitement différencié plus favorable pour les pays en développement, s'est penché sur ce problème<sup>1</sup>.

Il ne semble pas que les pays en développement aient l'intention de proposer la suppression de la clause de la nation la plus favorisée. Pour eux, comme pour les pays industrialisés, celle-ci doit rester le principe de base qui régit le commerce international. Toutefois, les pays en développement désirent que la rigueur de la clause soit atténuée et que l'Accord général établisse une base juridique permanente pour le système généralisé des préférences et pour la consécration d'un traitement différencié et plus favorable à leur endroit. Certains pays en développement voudraient même que leur traitement préférentiel ne soit plus considéré comme une exception à la règle de la clause de la nation la plus favorisée, mais comme une norme fondamentale au même titre que celle-ci. Ces pays aimeraient donc voir insérée dans l'Accord général une disposition juridique qui permette l'octroi, sans avoir à recourir à une dérogation, de préférences aux pays en développement.

De leur côté, les pays développés, et les Etats-Unis en tête, ne contestent pas qu'un traitement différencié et plus favorable à l'égard des pays en développement soit souhaitable en soi<sup>2</sup>. Ils vont même plus loin et reconnaissent qu'une telle conception a été largement acceptée, dans la Déclaration de Tokyo notamment. Toutefois, à leurs yeux, le principe général de la clause de la nation la plus favorisée doit rester l'étoile polaire du GATT: toute exception à ce principe doit avoir un caractère strictement limité, et le traitement différencié des pays en développement garder sa qualité exceptionnelle et temporaire.

Pour les pays industrialisés, le commerce mondial doit donc rester fondé sur une base unitaire, les mêmes règles devant s'appliquer par principe à tous les pays. Cette exigence est avant tout justifiée par des raisons juridiques – prin-

<sup>1</sup> Cf. MTN/17 (8 novembre 1976). Cf. ég. 9<sup>e</sup> Rapport sur la politique économique extérieure, du 17 août 1977, FF 1977 II, pp. 1272 ss et not. 1302-1304. Cf. ég. MTN/FR/W/20/Rev. 2, document provisoire publié à l'issue des négociations multilatérales.

<sup>2</sup> Voir par exemple le rapport du Comité des Finances du Sénat sur le Trade Act 1974 dans Senate Report N° 93 – 1298, p. 77 (26.11.1974).

cipes de l'égalité des Etats et de la non-discrimination – et des raisons relevant de la politique du développement<sup>1</sup>.

Les pays socialistes pour leur part tiennent également à la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée, telle que formulée actuellement. Ceci pour des raisons économiques et surtout politiques<sup>2</sup>. Pour eux en effet elle «est le prolongement du principe politique de l'égalité souveraine et une condition «sine qua non» pour des négociations sérieuses»<sup>3</sup>. Les pays industrialisés insistent en revanche dans leurs relations avec les pays socialistes sur la réciprocité effective. Ils ne peuvent se contenter d'une concession réciproque de la clause; ils exigent en contrepartie des engagements d'achats, l'ouverture de contingents. De plus, ils entendent maintenir eux-mêmes des restrictions quantitatives pour leur permettre de paralyser en cas de besoin les effets de la clause<sup>4</sup>. Pour concilier ces approches opposées, la formulation d'une clause conditionnelle pourrait paraître appropriée: les Etats socialistes y sont toutefois farouchement opposés car ils y voient une brèche au principe de l'égalité souveraine.

A l'égard des pays en développement, les pays socialistes ont une attitude bien plus flexible. Ils soutiennent leurs efforts pour obtenir un traitement différencié et plus favorable. De leur côté les pays en développement ont posé comme préalable à l'instauration d'un nouvel ordre économique la nécessité d'éliminer les obstacles qui s'opposent à une réelle participation au commerce mondial des pays socialistes<sup>5</sup>. Pour les pays peu développés un nouvel ordre économique doit obligatoirement tenir compte des besoins des pays à économie planifiée<sup>6</sup>.

## 2) Propositions de modification de l'article I

A notre avis, il faut partir des deux points communs entre les thèses des différents groupes de pays représentés au GATT. Ils sont d'accord pour conserver au principe de la clause de la nation la plus favorisée un caractère intangible – la clause reste le principe de base – et pour admettre parallèlement un traitement différencié et plus favorable pour les pays en développement. Concrètement, comment concilier ces deux conceptions antinomiques?

<sup>1</sup> Cf. dans la doctrine *F. Jaeger*, op. cit. pp. 161 ss et 351 et *H. Steinberger*, op. cit. p. 158; cf. ég. *A. Dunkel*, «Politique commerciale de la Suisse: Les négociations multilatérales du GATT», op. cit. p. 208.

<sup>2</sup> Cf. *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 184-185.

<sup>3</sup> Doc. CNUCED TD/18, p. 43, cité par *E. Sauvignon*, op. cit. p. 185, note 1.

<sup>4</sup> Cf. *E. Sauvignon*, op. cit. pp. 181-183.

<sup>5</sup> «Orientations nouvelles et structures nouvelles pour le commerce et le développement», Rapport du Secrétaire général de la CNUCED à la 4<sup>e</sup> session, Doc. TD/183/Rév. 1, N° 6.

<sup>6</sup> Ibid. Doc. TD/183/Rév. 1, préface.

a) Dans le cadre d'un réexamen de l'article I GATT, les parties contractantes pourront, pour respecter leurs points de vue divergents, fonder leurs approches sur le projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée, élaboré par la Commission du droit international<sup>1</sup>. Ce projet tient en effet compte de manière assez équilibrée de l'état actuel de la discussion en cette matière. Il constate d'abord qu'en droit international positif la clause a en général un caractère inconditionnel (art. 8)<sup>2</sup> et qu'elle est liée à des avantages réciproques (art. 9). Mais le projet prévoit également la possibilité d'octroyer une clause «sans condition de réciprocité matérielle» (art. 10).

La réciprocité matérielle vise, selon le commentaire de la Commission, un traitement «du même type et de la même étendue»<sup>3</sup>. La CDI stipule enfin, à l'article 27 de son projet, une exception générale à la clause en considération des préférences accordées aux pays en développement<sup>4</sup>.

b) Un nouvel article I GATT pourrait donc tout d'abord reformuler la clause inconditionnelle à titre de principe fondamental régissant les relations commerciales internationales. Il établirait ainsi que de façon générale l'application de la clause ne dépend pas du caractère réciproque des concessions que le bénéficiaire aurait pu faire<sup>5</sup>. La clause conserverait donc cette qualité fondamentalement gratuite qui est la sienne. Ceci répondrait au désir de toutes les parties contractantes<sup>6</sup> et principalement à celui des pays socialistes.

c) Bien entendu les parties contractantes ne peuvent politiquement se satisfaire de cette gratuité de la clause. Elles l'ont montré puisque à l'article II GATT elles prévoient la négociation de listes tarifaires annexées à l'Accord général, qui empêchent, vu leur caractère conventionnel, qu'elles bénéficient sans contrepartie de l'application de l'article I<sup>7</sup>. Dans cet ordre d'idées et pour tenir compte du régime économique spécial des pays de l'Est, il faudrait examiner la possibilité d'inclure dans un nouvel article II la notion d'équivalence des prestations. Cela pourrait se faire assez aisément en tenant compte, dans les listes de concessions et les protocoles d'accession des pays socialistes, non seulement des droits de douane et des autres formes d'imposition mais également de l'ouverture de contingents ou des engagements d'achats, comme cela a d'ailleurs été prévu dans les protocoles d'accession de la Pologne, de la Hongrie et de la Roumanie. Une telle approche répondrait sans conteste à l'attente des pays industrialisés<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Cf. Doc. A/CN.4/L.244.

<sup>2</sup> Cf. P. Guggenheim, *Traité*, op. cit. p. 211.

<sup>3</sup> Rapport CDI sur sa 27<sup>e</sup> session, op. cit. Doc. A/10010/Rév. 1, p. 82, N° 41.

<sup>4</sup> Cf. Doc. A/CN.4/SER.A/1976/Add. 1 (Part. 2), pp. 64 ss.

<sup>5</sup> Cf. R. Snyder, op. cit. pp. 20-21. Cette remarque est importante eu égard au fait que les pays en développement requièrent que le principe de réciprocité n'ait plus cours à leur endroit.

<sup>6</sup> Cf. ci-dessus pp. 212-213.

<sup>7</sup> Cf. E. Sauvignon, op. cit. pp. 117 ss.

<sup>8</sup> Ainsi la section 126 du Trade Act de 1974 prévoit que le Président des Etats-Unis peut recommander au Congrès de refuser l'application de concessions qui auraient pu être faites par

d) L'article I al. 2 GATT actuel devrait également être complété pour tenir compte du désir des pays en développement de disposer d'une base juridique les autorisant à recevoir un traitement différencié et plus favorable. Il faudrait alors prévoir que le principe de la clause de la nation la plus favorisée ne constitue pas un obstacle à des préférences accordées unilatéralement par les pays industrialisés aux pays en développement en vue d'accélérer leur insertion dans le système du commerce international.

En d'autres termes il s'agirait de choisir une formulation de l'article I GATT qui permette d'assurer des avantages supplémentaires aux pays en développement sans pour autant porter atteinte au caractère général de la clause de la nation la plus favorisée. Il faudrait donc à la fois ménager la volonté des pays industrialisés qui recherchent une réciprocité généralisée et parfaitement multilatérale et qui veulent conserver au commerce international son caractère unitaire et en même temps satisfaire les désirs des pays en développement qui souhaitent différer l'application de la réciprocité «pour tenter d'abattre les obstacles qui en interdisent le jeu»<sup>1</sup>.

Pour ce faire, on devrait n'admettre qu'une exception limitée et transitoire au traitement de la nation la plus favorisée.

Ce système différencié ne devrait s'appliquer aux pays en développement qu'aussi longtemps que leur situation continue à le justifier.

Il faudrait par conséquent compléter le nouvel article I al. 2 GATT par une note interprétative définissant la notion de «pays en développement» de manière aussi objective que possible. Les pays en développement devraient également être amenés, au fur et à mesure de la croissance de leur économie, à assumer des droits et des obligations se rapprochant progressivement de ceux pris en charge par les pays industrialisés. Ils se verraient enfin au dernier stade de leur développement, automatiquement exclus de la jouissance des préférences, exclus de cette «chambre de décompression»<sup>2</sup>. Le choix de critères objectifs permettant de fixer un seuil au-delà duquel les pays en développement seront astreints aux obligations communes n'est certes pas chose facile: voilà un certain temps que l'on en recherche dans les enceintes internationales<sup>3</sup>. Quelle que soit la définition

les Etats-Unis dans le cadre des négociations multilatérales s'il appert qu'un pays industriel important n'a pas fait de son côté de réelles concessions dans le cadre d'accords commerciaux.

<sup>1</sup> Cf. *M. Virally*, «Le principe de réciprocité», op. cit. RCADI, Vol. 122, p. 97. Cet auteur ajoute d'ailleurs avec raison qu'il est de l'intérêt des pays développés «s'ils croient vraiment en la philosophie du GATT, de trouver au plus vite des partenaires commerciaux à leur niveau dans les pays actuellement en voie de développement».

<sup>2</sup> Cf. *A. Dunkel*, «Politique commerciale de la Suisse: Les négociations multilatérales du GATT», op. cit. p. 209.

<sup>3</sup> Différentes instances internationales, et notamment le Comité d'aide au développement de l'OCDE, se sont penchées sur ce problème. Le PNB par habitant reste, faute de mieux, le critère de base, car il permet de définir le développement par la croissance économique d'un pays. Ce critère ne tient toutefois pas compte d'une définition qualitative du développement, ni du progrès social ou culturel, ni de la répartition du revenu au sein d'une collectivité. Il s'agirait donc de le compléter par d'autres indicateurs qu'il faudrait considérer globalement. Ainsi le critère du PNB

retenue, celle-ci ne devrait pas recouvrir une notion politique; il ne faudrait pas laisser libre choix aux parties contractantes de se déclarer, selon leur convenance, pays en développement ou pays développé<sup>1</sup>.

Pour pallier toute éventualité, il s'imposerait alors de prévoir dans le nouvel article I GATT certaines dispositions de procédure obligeant les parties à une information mutuelle, instaurant des méthodes de consultation et prévoyant des négociations si l'octroi de préférences lèse les avantages qu'une partie retire de l'Accord général.

En conclusion de ce qui précède, le nouvel article I GATT devra tenir compte de trois facteurs:

- D'une part, les préférences sont accordées unilatéralement. Les pays développés sont donc libres de les octroyer ou de ne plus le faire et les pays en développement n'ont pas un «droit acquis» à ces préférences. Il est donc nécessaire de rédiger une clause générale d'habilitation et non une clause impérative.
- D'autre part, les préférences n'ont ni caractère de réciprocité, ni caractère permanent, et de ce fait seuls les pays en développement doivent pouvoir en bénéficier.
- Enfin, le but de l'opération est de permettre une meilleure participation des pays en développement au commerce international. Par conséquent, les préférences doivent indirectement contribuer à sauvegarder l'unité du système régissant le commerce international.

Ce remaniement de l'article I GATT entraînerait pour corollaire une adaptation de la Partie IV de l'Accord général. Il faudrait d'abord modifier sa place afin qu'elle cesse d'être un appendice à l'Accord général, pour en devenir réellement partie intégrante. Ensuite, les articles XXXVI, XXXVII et XXXVIII devraient être amendés pour tenir compte de l'orientation nouvelle conférée au GATT. Ces dispositions devraient être codifiées et dotées d'une portée juridique plus précise.

Il serait enfin utile de prévoir dans la Partie IV une clause d'habilitation qui autorise les pays en développement soit à s'octroyer des concessions préférentielles ou à les consolider, soit à élaborer entre eux des espaces économiques unifiés. Ces derniers n'auraient pas besoin de revêtir les formes juridiques de l'union douanière ou de la zone de libre-échange telles qu'elles sont ancrées à l'article XXIV GATT. Il suffirait que ces espaces économiques répondent à la fois aux besoins immédiats de développement économique des pays peu développés et au but général de la libéralisation du commerce poursuivi par le

par habitant pourrait par exemple être complété par la ration calorique par habitant, l'espérance de vie, le taux d'alphabétisation, la consommation d'énergie par habitant, le degré d'industrialisation, la part de l'industrie manufacturière dans les exportations totales, le taux de croissance du PNB par habitant, la part des exportations dans le total du PNB.

<sup>1</sup> Le GATT n'a pas défini les notions de «partie contractante développée»; cf. Notes et dispositions additionnelles, Annexe I à l'Accord général; cf. ég. *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 650-652.

GATT<sup>1</sup>. Une telle disposition serait d'ailleurs conforme à l'esprit actuel de l'Accord général qui accepte les espaces économiques unifiés pour autant que leur effet de création des échanges soit plus important que leur effet de détournement. On pourrait donc se contenter d'une réduction tarifaire préférentielle substantielle; en effet celle-ci a un moins grand effet de détournement des échanges qu'une élimination totale des droits de douane sur quelques produits seulement<sup>2</sup>. Ces arrangements devraient être considérés comme acceptables du point de vue de l'esprit de l'Accord général et non comme une exception.

Une définition de la notion de pays en développement et un examen complet des amendements nécessaires à la Partie IV dépasseraient le cadre de la présente étude. Nous ne voulions toutefois pas manquer d'en relever l'importance, car en dernière analyse, c'est d'eux que dépendra la décision finale des Parties Contractantes d'adopter les amendements suggérés au texte de l'article I du GATT.

De telles modifications de l'article I et de la Partie IV tendent évidemment à relativiser la portée de la clause de la nation la plus favorisée. L'analyse que nous avons faite des relations entre la clause et les espaces économiques unifiés nous a toutefois montré qu'une telle évolution s'impose. Elle correspond en effet le mieux à la pratique bien établie des Parties Contractantes. Et il est illusoire aujourd'hui de vouloir prescrire sans compromis une notion aussi rigide que la clause de la nation la plus favorisée telle que la connaît actuellement l'article I GATT.

### 3) Résultats du Tokyo-Round

Au cours des négociations commerciales multilatérales qui viennent de s'achever à Genève, les pays participants ont décidé d'apporter certaines adaptations à la portée respective de l'article I et de la Partie IV GATT, sans pour autant se déterminer quant au statut juridique final que prendra ce texte<sup>3</sup>.

Ce texte adopté à Genève prévoit que «les parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement, sans l'accorder à d'autres parties contractantes». Il s'agit donc d'une clause générale d'habilitation comme nous l'avons suggéré ci-dessus pour la modification de l'article I GATT, qui entraîne les conséquences juridiques suivantes:

- les pays industrialisés qui accordent des préférences aux pays en développement, conformément au système généralisé des préférences, n'ont plus besoin de requérir un «waiver»;

<sup>1</sup> Cf. dans un sens analogue *F. Jaeger*, op. cit. p. 159.

<sup>2</sup> C'est ce que *J. Meade*, op. cit. p. 107 a démontré.

<sup>3</sup> Cf. chapeau aux points 1 et 4 du document MTN/FR/W/20/Rev. 2. Les parties contractantes ne se sont donc pas résolues à modifier formellement l'article I GATT au cours des négociations multilatérales du Tokyo-Round.

- les pays en développement peuvent s'accorder mutuellement des préférences dans le cadre d'accords régionaux ou mondiaux sans qu'ils soient contraints de satisfaire aux critères de l'article XXIV GATT; ainsi les pays en développement ne sont plus tenus à procéder à une élimination des droits de douane: une simple réduction suffit;
- les pays industrialisés renoncent à la réciprocité totale dans leurs négociations avec les pays en développement; ces derniers ne doivent apporter, en contrepartie des avantages reçus, que des contributions compatibles avec leurs besoins du développement, des finances et du commerce.

Pour que cette décision n'équivale pas à un blanc-seing, le groupe «Cadre juridique» a prévu que tout traitement préférentiel accordé au titre de la clause d'habilitation devra être conçu pour promouvoir le commerce et pour répondre aux besoins du développement des pays peu développés, qu'il faudra notifier aux Parties Contractantes toute mesure prise dans ce cadre et leur fournir les renseignements adéquats, qu'il faudra également permettre aux Parties Contractantes de procéder à des consultations si des problèmes devaient surgir et qu'il est entendu que le traitement préférentiel aura un caractère temporaire. Ce traitement différencié et plus favorable pourra donc être modifié, voire même cesser lorsque le développement des pays défavorisés leur permettra «de prendre plus pleinement leur part dans l'ensemble des droits et obligations découlant de l'Accord général»<sup>1</sup>.

Ce caractère temporaire du traitement préférentiel est l'expression de la volonté des pays industrialisés de conserver au commerce mondial la base unitaire qu'ils jugent à long terme indispensable pour son expansion harmonieuse<sup>2</sup>. Ce texte tient néanmoins largement compte des vœux et des besoins des pays en développement et peut permettre d'augurer pour l'avenir une application plus aisée des principes fondamentaux de l'Accord général.

### *B) Propositions de modification de l'article XXIV*

Les propositions de modification de l'article XXIV doivent s'inspirer de la même veine. Il est essentiel de ne pas perdre de vue l'évolution de la pratique et de la jurisprudence du GATT en cette matière. A l'origine, les espaces économiques unifiés tolérés par le GATT ont été définis de manière très stricte; les concepts ainsi établis n'ont dès lors pu répondre aux besoins spécifiques des

<sup>1</sup> MTN/FR/W/20/Rev. 2, p. 1/4 (N° 7).

<sup>2</sup> Il tient également compte des expériences faites par les pays industrialisés qui ont accordé des préférences généralisées aux pays en développement. En effet, ces préférences n'ont le plus souvent bénéficié qu'aux pays en développement les plus avancés et introduit en quelque sorte une discrimination entre ceux-ci et les pays les plus défavorisés. Il apparaît donc que l'intérêt des pays en développement eux-mêmes ne réside pas dans une consolidation pure et simple du régime actuel des préférences.

pays en développement et des pays socialistes. Il nous semble donc indispensable de tenir compte de ce fait dans les suggestions que nous nous proposons de faire.

Toutefois, par les amendements apportés à l'article I, nous avons en grande partie déjà répondu aux aspirations légitimes de ces groupes de pays. Nous pouvons par conséquent nous montrer plus strict ici. C'est dans cet esprit que nous voulons formuler des suggestions qui permettent à l'article XXIV de retrouver sa place originale dans le système du GATT et de renforcer son impact, quitte à ce qu'il ne puisse être vraiment invoqué que par les pays industrialisés.

### 1) L'article XXIV paragraphe 4<sup>1</sup>

Nous avons vu dans la deuxième partie de notre étude que le paragraphe 4 de l'article XXIV joue un rôle central dans l'interprétation des critères que le GATT impose aux espaces économiques unifiés. Il fait en effet office de principe général duquel découlent les principes juridiques des paragraphes subséquents.

Toutefois actuellement, cette disposition n'a pas de véritable force juridique: elle sert principalement d'exergue et de norme interprétative en permettant l'appréhension de la portée juridique des principes énoncés ensuite<sup>2</sup>.

Cette construction n'est évidemment pas entièrement satisfaisante. Vu l'importance pratique acquise par ce paragraphe au cours des trente années de vie du GATT, il peut paraître utile d'en adapter le libellé aux réalités d'aujourd'hui.

#### a) *La première phrase*

Dans son libellé actuel la première phrase du paragraphe 4 reconnaît qu'il est souhaitable d'augmenter l'expansion des échanges grâce à la conclusion d'accords favorisant l'intégration économique. Nous avons établi que ce souhait équivalait à reconnaître que l'intégration économique est un atout majeur pour la promotion de la liberté du commerce, au même titre que la clause de la nation

<sup>1</sup> Les trois premiers paragraphes de l'article XXIV concernent l'application territoriale et le trafic frontalier. Ils n'ont rien de commun avec les paragraphes subséquents et, dans un nouvel article, consacré aux zones de libre-échange et aux unions douanières, ils n'ont pas vraiment de place. Il en va de même des paragraphes 11 et 12 de l'actuel article XXIV. Le paragraphe 11 concerne l'unité économique entre l'Inde et le Pakistan; il s'agit d'une mesure spécifique pour ces deux pays, largement dépassée entre-temps. Le paragraphe 12 a de nouveau trait à l'application territoriale de l'Accord général. Nous n'en parlerons pas ici, car nous considérons que ces paragraphes ne devraient pas figurer dans un nouvel article XXIV.

<sup>2</sup> Voir notamment 2<sup>e</sup> Partie, Titre I, Chap. 1, sect. 1.

la plus favorisée. Cela vaut autant pour les pays développés que pour les pays en développement<sup>1</sup>.

Profitant de la révision de l'article XXIV, il serait utile que les Parties Contractantes mentionnent de manière plus précise ce principe, et cela dans le corps même du texte de l'Accord général. A notre avis, il s'agirait d'établir expressis verbis que, nonobstant le principe de la clause de la nation la plus favorisée, les Parties Contractantes reconnaissent que l'intégration économique au sens de l'article XXIV est de nature à promouvoir l'expansion des échanges commerciaux. Un simple «souhait» ne nous semble en effet pas traduire fidèlement la place que les Parties Contractantes octroient à cette disposition dans le système de l'Accord général.

Afin d'étayer encore la portée de cette disposition, il s'agirait également de mentionner que les accords conclus sous le couvert de l'article XXIV doivent satisfaire aux critères juridiques qui seront précisés dans les paragraphes subséquents de ce même article. Comme nous l'avons déjà indiqué, il nous paraît fondamental qu'à l'occasion d'une révision de l'actuel paragraphe 4, celui-ci devienne autre chose qu'une simple disposition introductive et interprétative. Il doit servir aux Parties Contractantes de base à l'appréciation juridique et économique des accords créant des unions douanières ou des zones de libre-échange.

#### b) *La seconde phrase*

La seconde phrase a pour but de permettre aux Parties Contractantes de constater si les accords d'intégration économique qui leur sont soumis ont pour objet de créer de nouveaux courants d'échanges ou de détourner les courants existants<sup>2</sup>.

On se rappellera l'analyse que nous avons faite de cette disposition dans la seconde partie de cet ouvrage et nous en retiendrons ici principalement les éléments suivants:

Tout comme la première phrase du paragraphe 4, la seconde manque de force juridique dans son libellé actuel. C'est là, à notre avis, une faiblesse qu'il faut corriger afin de faciliter un contrôle a posteriori des effets économiques des accords créant des espaces économiques unifiés<sup>3</sup>. Il s'agit en quelque sorte de

<sup>1</sup> Voir, en ce qui concerne ces derniers, *C. Eckenstein*, op. cit. pp. 191-204, not.

<sup>2</sup> Cf. supra, Partie 2, Titre I, Chap. 1, section 1 B.

<sup>3</sup> Comme l'a montré *R.E. Hudec*, «GATT or GABB?», op. cit. p. 1334, il n'est pas toujours aisé de peser l'effet économique d'un tel accord, même a posteriori. Malgré cette objection à laquelle nous souscrivons, il nous semble qu'une modification du paragraphe dans ce sens présenterait néanmoins une grande utilité. En effet, celle-ci serait un premier pas dans la direction d'une conception plus pragmatique du GATT. Les critères y seraient encore moins mécaniques et

prendre acte de l'importance pratique acquise au cours des années par le paragraphe 4 et d'adapter l'expression juridique de ce texte à la réalité économique qu'il exprime. Concrètement, il faudrait supprimer le caractère déclaratoire de cette disposition et lui conférer un caractère constitutif. C'est pourquoi il ne suffit pas que cette phrase stipule que les Parties Contractantes «reconnaissent» que la création d'un espace économique unifié doit faciliter le commerce entre les parties liées par les accords considérés. Il faudrait encore que cette reconnaissance se transforme en véritable condition, qu'elle devienne une obligation juridique. Ainsi ce paragraphe devrait clairement établir que seul un espace économique qui libère le commerce entre les parties est acceptable au regard du nouvel article XXIV GATT.

Par ailleurs, une autre modification permettrait d'accroître l'impact du paragraphe 4. Il faudrait charger les Parties Contractantes de vérifier non pas «l'objet» des accords qui leur sont présentés comme établissant des unions douanières ou des zones de libre-échange, mais leurs «effets». Cet amendement modifierait fondamentalement la portée du paragraphe 4 et même de tout l'article XXIV, car il ouvre la porte à un examen a posteriori des résultats des accords d'intégration économique. L'instauration d'un tel contrôle a posteriori aurait pour effet de contraindre les parties prenantes d'un accord d'intégration économique à établir au moyen de statistiques l'état de la balance entre la création et le détournement des échanges. Un tel examen a posteriori pourrait, le cas échéant, être introduit sans modification de texte, et uniquement par le biais de la pratique<sup>1</sup>.

En outre, si les Parties Contractantes vérifiaient, comme nous le proposons, les «effets», cela supprimerait du même coup toutes les difficultés qu'elles ont à obtenir les renseignements auxquels elles ont droit aux termes de l'article XXIV paragraphe 7<sup>2</sup>.

Un nouveau paragraphe 4 qui s'inspirerait des remarques qui précèdent devrait poser la base juridique qui permet aux Parties Contractantes d'apprécier l'effet créateur des échanges et l'effet de détournement de ceux-ci. Il s'agit là bien entendu d'un travail de longue haleine qui nécessite souvent un examen produit par produit. Une telle recherche n'est toutefois pas impossible. On peut d'ailleurs citer un précédent. Ainsi, l'incidence de douze produits sur le commerce des Etats tiers a été examinée sous cet angle par le sous-groupe chargé de l'étude des dispositions du Traité de Rome relatives à l'association avec les pays et territoires d'outre-mer<sup>3</sup>.

juridiques et exprimés encore plus en termes économiques. Une telle approche permettrait de considérer de manière globale les avantages et les inconvénients qu'un espace économique unifié présente pour la libération du commerce mondial. Cf. *K. W. Dam*, op. cit. p. 295.

<sup>1</sup> Voir infra, section 3.

<sup>2</sup> Cf. dans ce sens, *K. W. Dam*, op. cit. p. 294.

<sup>3</sup> Voir rapport du groupe de travail IBDD, Supp. 7, pp. 73-74.

## 2) L'article XXIV paragraphe 8

Après ce paragraphe introductif, qui confère à l'article XXIV toute sa dimension et donne aux Parties Contractantes les moyens d'exercer leur contrôle, il nous faut maintenant définir les deux formes d'intégration économique compatibles avec l'article I, à savoir les unions douanières et les zones de libre-échange.

Nous avons vu que les définitions élaborées au paragraphe 8 de l'article XXIV correspondent, à une mention près, aux notions classiques d'union douanière et de zone de libre-échange. Ces définitions sont à notre avis suffisamment précises, et il n'y a pas lieu de les revoir. D'ailleurs les parties contractantes ne s'y sont jamais acheminées.

En revanche, on peut poser la question de savoir si la règle qui prévoit pour les parties à des accords créant des espaces économiques unifiés l'obligation de libérer les entraves au commerce pour «l'essentiel des échanges» est suffisamment claire. Le problème de l'interprétation de ces mots a donné matière à d'âpres discussions. La controverse a porté principalement sur la question de savoir si ces termes cachaient uniquement une notion quantitative ou s'ils avaient également une valeur qualitative<sup>1</sup>. Nous avons vu pour quelles raisons, ayant notamment trait à la réalité politique – exclusion presque totale des produits agricoles ou réglementation spéciale pour ceux-ci dans le GATT – l'interprétation qualitative n'était que secondaire. Que l'on ait donné dans les négociations multilatérales une nouvelle impulsion à la démobilitation tarifaire des produits agricoles<sup>2</sup> n'implique pas que l'on doive insérer ce critère dans un nouveau paragraphe 8 de l'article XXIV.

La notion d'«essentiel des échanges commerciaux», bien que peu précise, suffit à nos besoins. En effet, l'appréciation des Parties Contractantes doit pouvoir rester souple dans ce contexte et il serait arbitraire de vouloir fixer un pourcentage déterminé valable pour tous les cas. Le pourcentage que ce terme doit recouvrir dépend à notre avis de chaque zone de libre-échange et de chaque union douanière et il faut laisser en cette matière également une certaine liberté de manœuvre aux Parties Contractantes qui ont à considérer les accords qui leur sont soumis de manière individuelle et dans l'ensemble de leurs dispositions.

Nous pensons donc que le libellé actuel du paragraphe 8 de l'article XXIV est satisfaisant et nous proposons de le laisser inchangé dans un nouvel article.

<sup>1</sup> Voir à ce sujet nos développements de la Partie 2, Titre I, Chap. 1, section 2.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet la Déclaration de Tokyo (IBDD, Supp. 20, p. 22, N<sup>os</sup> 3 et 4).

Les résultats obtenus dans le secteur agricole au cours des négociations commerciales multilatérales qui viennent de prendre fin (Tokyo-Round) ont apporté un renforcement des disciplines en matière de commerce international pour les produits agricoles et une meilleure sécurité d'accès aux marchés pour les pays exportateurs de ces produits. Ont notamment été conclus un arrangement international concernant le secteur laitier, un arrangement concernant la viande bovine et de nombreux accords agricoles bilatéraux (MTN/DP/8; MTN/ME/8; MTN/27).

A notre avis toutefois, cette disposition devrait suivre immédiatement le paragraphe introductif (actuellement le paragraphe 4), car il définit les notions d'union douanière et de zone de libre-échange dont les critères juridiques sont précisés par la suite. C'est la raison pour laquelle nous en avons parlé à cette place, avant de traiter du paragraphe 5 actuel.

### 3) L'article XXIV paragraphe 5

Le paragraphe 5 de l'article XXIV est celui qui a suscité le plus de controverses au cours des trente années d'existence du GATT. Cela provient du fait qu'il est, dans sa rédaction actuelle, la conséquence logique du paragraphe 4 et qu'il énonce dans ses alinéas a (qui concerne les unions douanières) et b (qui a trait aux zones de libre-échange) les principes qui doivent guider les Parties Contractantes dans leur examen de l'effet créateur des échanges d'un espace économique unifié. De plus, le paragraphe 5 comprend actuellement également un alinéa c qui, comme on le sait, exige que les accords provisoires conclus en vue de la création d'un groupement d'intégration économique établissent un «plan» et un «programme» pour la réalisation de celui-ci. Or, cette disposition a joué un rôle extrêmement important du fait que tous les accords d'intégration économique ont été des accords provisoires au sens de cet alinéa.

#### a) *La phrase introductive*

Le chapeau du paragraphe 5 sous sa forme actuelle est caractérisé par le fait qu'il est présenté comme la conclusion logique du paragraphe 4, comme son appendice juridique. Nous avons déjà vu que seul le paragraphe 5 avait un réel caractère normatif, alors que le paragraphe 4 énonçait plutôt ce qu'il était souhaitable de réaliser, sans toutefois conférer force de loi à cet énoncé.

A notre avis, une telle situation n'a plus sa raison d'être. Les amendements que nous avons proposé d'apporter au paragraphe 4 lui feront acquérir une véritable autonomie et une force juridique indépendante. La phrase introductive du paragraphe 5 pourrait dès lors prendre une teneur plus positive et admettre que l'établissement, entre les territoires des parties contractantes, d'un espace économique unifié sous forme d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange ou d'un accord provisoire nécessaire à la création d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange est expressément autorisé.

Un tel amendement serait à notre avis à l'image de l'évolution qu'a connue l'application de la clause de la nation la plus favorisée et répondrait à la logique du nouveau système de relations entre les articles I et XXIV. Il tiendrait en effet compte du fait que les unions douanières et les zones de libre-échange sont souhaitables, car de nature à promouvoir à longue échéance l'expansion des échanges commerciaux internationaux.

b) *L'alinéa a*

L'alinéa a du paragraphe 5 de l'article XXIV concerne les seules unions douanières. Par souci de clarté et pour être complet, il est utile d'examiner ici s'il n'y a pas lieu d'apporter des modifications à cette disposition, ne serait-ce que pour conserver à ce texte une certaine symétrie avec l'alinéa b, relatif aux zones de libre-échange.

L'application de cette disposition a souvent entraîné de longues discussions entre les parties contractantes. Cela a notamment été le cas lors de l'examen du tarif extérieur commun de la Communauté européenne<sup>1</sup> et de l'union douanière équatoriale avec le Cameroun<sup>2</sup>. Cet alinéa en effet n'exige pas l'application d'une méthode de calcul déterminée pour l'élaboration du tarif extérieur commun<sup>3</sup>. Elle requiert uniquement que celui-ci n'ait pas une incidence générale sur les échanges qui soit supérieure aux droits de douane consolidés auxquels il se substitue. Mais il s'agit là également d'une imprécision qui se justifie dans le système du GATT qui laisse aux Parties Contractantes une certaine latitude dans l'interprétation des différents cas concrets. Ainsi que la majorité des membres du sous-groupe de travail l'avait fait remarquer lors de l'examen du tarif extérieur commun de la CEE, il serait difficile, voire impossible, d'établir une formule générale valable pour toutes les situations<sup>4</sup>. Aujourd'hui, cette constatation n'a rien perdu de sa pertinence. Le mieux est l'ennemi du bien et il nous paraît peu judicieux de prévoir une modification visant à préciser les méthodes servant à établir le tarif extérieur commun. Là encore, il nous semble que le pragmatisme du GATT devrait prévaloir.

c) *L'alinéa b*

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué<sup>5</sup>, l'article XXIV paragraphe 5b, qui s'applique exclusivement aux zones de libre-échange, prévoit que les droits de douane et les autres réglementations commerciales ne soient pas plus élevés entre les Etats membres de la zone de libre-échange que ceux en vigueur entre ces mêmes Etats avant la création de la zone.

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 6, pp. 77 ss, N<sup>os</sup> 4-11. Cf. également entre autres *J.H. Jackson*, op. cit. pp. 610-618.

<sup>2</sup> Cf. IBDD, Supp. 12, p. 77, N<sup>o</sup> 6.

<sup>3</sup> Ainsi *H. Steinberger*, op. cit. p. 172.

<sup>4</sup> Cf. IBDD, Supp. 6, p. 77, N<sup>o</sup> 6; voir la conclusion à l'examen de l'union douanière entre l'Union sud-africaine et la Rhodésie du Sud (IBDD, Vol. II, p. 196, N<sup>o</sup> 20) qui dit: «Après discussion, le groupe de travail est arrivé à la conclusion que l'examen par les Parties Contractantes de propositions ayant trait à la constitution d'unions douanières devrait être fondé sur les circonstances et les conditions propres à chacune de ces propositions et que par conséquent il n'était pas possible d'instituer une procédure générale autre que celle prévue par l'article lui-même.»

<sup>5</sup> Voir Partie 2, Titre I, Chap. 2, section 4.

Cet alinéa est, sous sa forme actuelle, l'expression juridique du paragraphe 4: l'interdiction du relèvement des droits de douane est un des éléments qui permet aux Parties Contractantes de contrôler que l'accord en question a pour objet de créer de nouveaux courants d'échanges et non d'imposer des obstacles à ceux existant entre les Etats membres de la zone de libre-échange et les Etats tiers.

Cette exigence se justifie incontestablement en considération des objectifs généraux de l'article XXIV GATT.

#### d) *L'alinéa c*

L'alinéa c du paragraphe 5 exige, comme on le sait, que les accords provisoires en vue de la création d'unions douanières ou de zones de libre-échange comprennent un «plan» et un «programme» qui permettent aux Parties Contractantes d'établir si le groupement économique projeté sera créé dans un «délai raisonnable».

Ainsi que nous l'avons vu<sup>1</sup>, cet alinéa a causé certaines difficultés d'interprétation aux Parties Contractantes. En effet, les notions d'«accord provisoire», de «plan», de «programme», de «délai raisonnable» sont très générales et il y a lieu de les préciser dans un nouvel article.

1) Est provisoire tout accord qui ne prévoit pas immédiatement la suppression totale des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives entre les Etats membres d'unions douanières ou de zones de libre-échange. Un accord provisoire est donc conclu en vue de la réalisation d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. L'accord en question ne doit pas laisser planer de doute à ce sujet. On ne saurait par exemple simplement se permettre, en invoquant cette disposition, de conclure un accord qui ait pour but de préparer une telle éventualité<sup>2</sup>. Pour couper court à toute discussion sur la nature des accords présentés au GATT<sup>3</sup>, il faut qualifier la notion d'accord provisoire, en tenant compte de la définition que nous venons de donner. L'accord provisoire est donc un accord qui mène de façon certaine, de l'avis des

<sup>1</sup> Voir Partie 2, Titre I, Chap. 2, section 3.

<sup>2</sup> Cf. l'accord de la Turquie avec la CEE, IBDD, Supp. 13, pp. 61 ss; l'art. 2 al. 3 de l'accord en question prévoyait une période préliminaire de préparation, puis une période transitoire d'une durée maximale de 12 ans (art. 4 al. 2), enfin une période finale. A notre avis, cette période en réalité indéterminée interdit que l'on considère cet accord comme un accord provisoire au sens de l'art. XXIV paragr. 5c.

<sup>3</sup> On se rappellera qu'aucun des accords examinés jusqu'ici par le GATT au titre de l'article XXIV ne prévoyait la suppression immédiate des droits de douane et des autres réglementations restrictives; celle-ci s'est toujours faite par paliers. Tous les accords présentés au GATT étaient donc des accords provisoires.

Parties Contractantes, à la création d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, sans pour autant supprimer définitivement ab initio les entraves au commerce entre les parties. Toutefois, il ne suffit pas que celles-ci énoncent simplement leur volonté ferme d'établir un jour une union douanière ou une zone de libre-échange pour être autorisées à se prévaloir de cette disposition<sup>1</sup>.

2) Les notions de «plan» et de «programme» se rapportent, la première, à la démobilitation tarifaire, la seconde à la réalisation en général de l'union douanière ou de la zone de libre-échange. C'est pourquoi il nous semble que l'une et l'autre doivent être suffisamment précises pour que les Parties Contractantes puissent se fonder sur une base juridique aussi concrète que possible.

Toutefois, il est extrêmement difficile de qualifier ces deux notions par des adjectifs qui en faciliteraient l'appréciation objective sans pour autant tomber dans le travers contraire qui serait d'exiger une précision qui annihile toute souplesse. En effet, le but de cette disposition est de permettre aux Parties Contractantes d'apprécier si, et dans quelle mesure, l'établissement de l'union douanière ou de la zone de libre-échange est effectivement possible sur la base de l'accord provisoire envisagé. Or, l'optique selon laquelle les Parties Contractantes se prononcent dépend des données concrètes de chaque cas d'espèce, des membres qui composent le groupe de travail et de leurs intérêts spécifiques, de la situation et du contexte économique dans lesquels se place l'accord en question, etc.

3) Ainsi que nous le savons<sup>2</sup>, les Parties Contractantes n'ont jamais quantifié la notion de «délai raisonnable», voulant rester libres de juger chaque cas d'espèce selon ses données propres. Une telle prudence se justifie.

Sur la base de ces remarques, la notion d'accord provisoire devrait être, dans le texte nouveau du paragraphe 5c<sup>3</sup>, remplacée par une périphrase qui en préciserait la teneur. On entendrait alors par provisoire tout accord qui ne prévoit pas une suppression immédiate des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives.

Comme nous l'avons remarqué d'entrée de cause, la réalisation de ces différentes suggestions d'amendements aux dispositions matérielles des articles I et XXIV GATT se heurtera, en pratique, à certaines difficultés dont la principale risque bien d'être le consentement des parties contractantes. Il est ainsi fort possible qu'une révision formelle des règles du GATT dans le sens que nous avons proposé ne puisse voir le jour. C'est pourquoi il nous semble utile d'examiner quelles pourraient être les chances de renforcer le GATT soit par une modification des règles de procédure, soit par le biais de la jurisprudence.

<sup>1</sup> Contra *F. Jaeger*, op. cit. pp. 351-352.

<sup>2</sup> Voir supra pp. 81-82.

<sup>3</sup> Par souci de clarté et pour bien délimiter les différentes obligations découlant de l'article XXIV, nous pensons d'ailleurs qu'il serait utile dans une rédaction finale de faire de cet alinéa un paragraphe indépendant.

### *Section 3.            Renforcement du rôle du GATT par la procédure et la pratique*

Il est également possible, pour certains même préférable<sup>1</sup>, de développer le rôle du GATT par la création de nouvelles règles de procédure ou par une jurisprudence toujours plus précise. Cette dernière est peut-être même la voie royale pour le GATT: il ne faut en effet pas oublier que les Parties Contractantes ont toujours désiré que le GATT conserve sa souplesse et son pragmatisme. Il n'en reste pas moins qu'à notre avis le fait de rejeter toute forme de décision normative et d'opter pour de simples procédures ad hoc adaptées de cas en cas, ne risque que d'engendrer de nouvelles querelles. Des règles de procédure bien établies, auxquelles les Parties Contractantes se tiennent, permettent en effet de limiter les diatribes entre les parties concernées aux seules questions de fond<sup>2</sup>.

#### *A) Renforcement des règles de procédure de l'article XXIV*

Les règles de procédure tiennent une place essentielle dans l'Accord général et dans l'article XXIV en particulier, car elles lui confèrent sa particularité d'organe de conciliation pour les différends de nature économique. Déjà les modifications que nous avons proposées pour les règles matérielles devraient permettre aux Parties Contractantes de renforcer leur rôle d'instance régulatrice du commerce mondial. Une certaine adaptation des règles de procédure doit compléter ce tableau. Le groupe «Cadre juridique» établi par les Parties Contractantes dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du Tokyo-Round s'est également penché sur ce problème. En effet, les procédures de consultation et de règlement de différends prévues par l'Accord général sont peut-être, plus encore que les règles matérielles, ce qui caractérise vraiment cet instrument international.

Les pays en développement considèrent en général que les règles de procédure actuelles sont taillées à la mesure des pays développés qui seuls sont vraiment à même de prendre les mesures de rétorsion lorsqu'ils se sentent lésés. Selon ces pays, seules les parties développées ont la possibilité, du fait que leurs puissances économiques s'équilibrent, de suspendre leurs obligations à l'endroit de parties tierces au cas où ces dernières lèseraient leurs intérêts.

De leur côté les pays développés reconnaissent également que les règles de procédure pourraient être améliorées. Cette adaptation pourrait se faire dans

<sup>1</sup> Cf. *K.W. Dam*, op. cit. p. 291, qui dit que l'erreur principale des négociateurs du GATT a été de prévoir un ensemble de règles matérielles strictes au lieu d'établir uniquement des règles de procédure.

<sup>2</sup> Cf. *R.E. Hudec*, «GATT or GABB?», op. cit. pp. 1328-1336.  
Cf. ég. MTN/FR/W/20/Rev. 2, pp. 3/1 ss.

quatre directions: renforcement de la procédure de notification concernant toutes les mesures restrictives qui peuvent être prises par les parties contractantes; examen des possibilités d'étayer les procédures de surveillance et de consultation dans les groupes de travail en institutionnalisant ces derniers et en les chargeant d'une surveillance et d'un contrôle réguliers; amélioration du fonctionnement des procédures de règlement des différends; examen des possibilités de renforcer le rôle du Secrétariat du GATT dans l'assistance apportée aux pays en développement pour le règlement des différends. Cet examen des procédures de consultation, de règlement des différends et de surveillance concerne les articles XXII et XXIII<sup>1</sup>. Nous n'avons pas la prétention d'étudier ici toutes les procédures de négociations tarifaires, de consultation (art. XXII), de protection des concessions et des avantages acquis (art. XXIII) ainsi que les différents processus décisionnels du GATT. Il suffira de renvoyer le lecteur intéressé à l'abondante littérature en la matière<sup>2</sup>.

Toutefois, l'article XXIV contient lui aussi un certain nombre de principes spécifiques de procédure applicables aux examens des accords portant création d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. C'est eux que nous voulons passer en revue. En effet, ces règles ont acquis au fil des années une importance croissante et c'est principalement par leur biais que les Parties Contractantes se sont ménagé la possibilité de contrôler l'évolution du commerce mondial et l'application de l'Accord général.

### 1) Le paragraphe 6

Le paragraphe 6 prévoit que l'article XXVIII GATT – qui décrit la procédure à suivre en cas de modification des listes de concessions accordées par une partie contractante aux autres – est applicable par analogie lorsque les membres d'une union douanière ont l'intention, en élaborant le tarif extérieur commun, de relever un droit de douane de manière incompatible avec le principe de la consolidation des concessions tarifaires<sup>3</sup>.

Le paragraphe 6 de l'article XXIV n'est donc applicable qu'aux unions douanières, car elles seules connaissent un tarif extérieur commun dont la fixation peut entraîner un relèvement des droits de douane, en dérogation à l'article XXIV paragraphe 5a<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> MTN/17 (8 novembre 1976).

<sup>2</sup> Cf. entre autres J.P. Cot, «La conciliation internationale», Paris, 1968 (Pédone), not. pp. 269 ss; T. Flory, op. cit. pp. 60-78; J.H. Jackson, op. cit. pp. 164-187 et 217-238; K.W. Dam, op. cit. pp. 79-111, not.; H. Steinberger, op. cit. pp. 174-175 et pp. 202-203; F.K. Liebich, op. cit. pp. 14-16; F. Jaeger, op. cit. pp. 102-124.

Cf. ég. les résultats des négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round.

<sup>3</sup> La procédure de l'article XXVIII GATT prévoit que les concessions tarifaires, une fois accordées, ne peuvent pas être modifiées unilatéralement, mais uniquement par le biais de la renégociation des listes. Cf. ég. Partie 1, Chap. 2, section 2.

<sup>4</sup> Pour les zones de libre-échange, tout relèvement est interdit par le paragraphe 5b de l'article XXIV.

Cette disposition a été invoquée lors de l'examen du Traité de Rome<sup>1</sup> et c'est sur cette base qu'ont eu lieu les négociations de la CEE avec les parties contractantes qui s'estimaient lésées par le tarif extérieur commun.

L'application du paragraphe 6 de l'article XXIV n'a pas entraîné de difficultés provenant de son libellé et il n'apparaît de ce fait pas nécessaire d'en modifier le texte.

## 2) Le paragraphe 7

a) Le paragraphe 7a de l'article XXIV enjoint les parties désireuses de constituer un système d'intégration économique, ou d'y participer, d'en informer sans retard les Parties Contractantes. En considération de nos développements antérieurs à ce sujet<sup>2</sup>, nous devons ici apporter trois remarques.

Premièrement, la pratique a montré que les parties intéressées se sont toutes pliées aux demandes de renseignements des Parties Contractantes. Elles les ont régulièrement avisées en envoyant au Secrétariat du GATT les textes juridiques ayant trait aux accords qu'elles avaient conclus. Elles ont également répondu à leurs questions, et leur ont transmis les informations qu'elles jugeaient utiles. Il semble donc que de ce point de vue-là, la réglementation prévue ait bien fonctionné.

Toutefois, et ce sera notre deuxième remarque, on a pu constater que les réponses données par des parties concernées à des demandes de renseignements complémentaires étaient, selon les cas, plus ou moins précises et satisfaisantes. Souvent elles n'ont pas permis aux Parties Contractantes d'adresser aux parties aux accords les recommandations appropriées. Ce défaut a été relevé récemment à plusieurs reprises par les Parties Contractantes<sup>3</sup>. Cependant une modification de la règle juridique n'améliorerait sans doute pas le contenu des informations obtenues par les Parties Contractantes. D'une part, comment pourrait-on codifier la nature de la réponse et son étendue d'une manière générale et abstraite? Il y a là un problème de technique législative. D'autre part, il sera toujours impossible de contraindre une partie à fournir des renseignements qui correspondent exactement à ce que les Parties Contractantes en attendent. Alors la seule voie pour améliorer la qualité des informations transmises est que les parties concernées soient amenées à modifier d'elles-mêmes leur attitude parfois restrictive à l'égard des demandes de clarification des Parties Contractantes<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 6, pp. 79-81.

<sup>2</sup> Voir Partie 2, Titre I, Chap. 2, section 1; pour le libellé de l'art. XXIV paragr. 7a voir Annexe I.

<sup>3</sup> Voir par ex. IBDD, Supp. 23, p. 88, N° 35; IBDD, Supp. 22, p. 53, N° 31; IBDD, Supp. 21, p. 89, N° 24.

<sup>4</sup> L'art. XXII GATT, qui élabore une procédure de consultation entre les Parties Contractantes, peut d'ailleurs être invoqué si les renseignements transmis aux Parties Contractantes ne

Reste la question de la détermination du moment auquel ces renseignements doivent être fournis. Eu égard au fait que les informations ne sont vraiment utiles qu'à condition que les Parties Contractantes ne soient pas mises devant le fait accompli, elles ont exigé qu'elles leur soient transmises assez vite pour que la question puisse être inscrite à la première réunion du Conseil suivant la signature d'un accord portant création d'un espace économique unifié<sup>1</sup>. Il serait utile dans le contexte d'une procédure d'amendement de prévoir un contrôle préventif, comme cela avait d'ailleurs déjà été proposé à La Havane<sup>2</sup>. Une telle exigence n'est pas exorbitante; l'usage du GATT a en effet déjà instauré dans la pratique un tel contrôle préventif<sup>3</sup>.

Si l'on veut tenir compte des amendements que nous avons proposé d'apporter au paragraphe 4 de l'article XXIV, en abrogeant notamment son caractère déclaratoire, nous pouvons parallèlement étendre la portée du paragraphe 7a. Ceci serait possible en fixant juridiquement dans le texte de l'Accord général la pratique des examens périodiques des zones de libre-échange et des unions douanières. Cet amendement permettrait aux Parties Contractantes d'examiner ex-post si les accords d'intégration économique ont réellement pour effet de créer de nouveaux courants d'échanges et non d'élever des obstacles au commerce qui n'existaient pas avant la conclusion des accords considérés. Pour cela, bien entendu, il faut que les Parties Contractantes s'entendent sur une chose: la question fondamentale qui se pose lors de l'examen d'accords créant une union douanière ou une zone de libre-échange est le degré de création des courants d'échanges que celle-ci permet d'atteindre<sup>4</sup>. On peut admettre que leur pragmatisme leur permettra de franchir ce pas surtout si, comme nous le proposons, ce principe est juridiquement ancré dans l'article XXIV GATT.

Compte tenu de ces remarques, il s'agirait de reformuler l'alinéa a du paragraphe 7 en indiquant notamment que toute partie contractante qui décide d'entrer dans une union douanière ou de faire partie d'une zone de libre-échange ou de participer à un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une telle union ou d'une telle zone en avisera auparavant les Parties Contractantes et leur fournira tous les renseignements qui leur permettront d'adresser aux parties à l'accord considéré les rapports et les recommandations qu'elles jugeront appropriés. De plus, il faudrait que les parties qui désirent créer un espace économique unifié adressent, sur une base à déterminer cas par cas, tous les renseignements que les Parties Contractantes pourraient requérir afin de faciliter leur appréciation quant à la réalisation des objectifs de la zone de libre-échange ou de l'union douanière projetée.

sont pas jugés satisfaisants. Il s'agit là d'une procédure d'appoint qui peut s'avérer efficace (cf. *F. Jaeger*, op. cit. p. 109). Elle a été utilisée, sans succès concret pourtant, par les Etats-Unis dans le cadre de l'examen des règles d'origine des accords entre les pays de l'AELE et la CEE (cf. entre autres GATT/C/M/112).

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Supp. 19, p. 14; et supra Partie 2, Titre I, Chap. 2, section 1.

<sup>2</sup> Cf. supra p. 97, note 4.

<sup>3</sup> Dans ce sens *F. Jaeger*, op. cit. pp. 103-104.

<sup>4</sup> Cf. dans ce sens *K. W. Dam*, op. cit. p. 295.

b) Le paragraphe 7b, dans sa forme actuelle, permet aux Parties Contractantes d'adresser aux participants à des espaces économiques unifiés des recommandations si, à leur avis, l'accord qui leur est soumis ne permet pas de réaliser l'union douanière ou la zone de libre-échange projetée dans un délai raisonnable<sup>1</sup>. La pratique examinée nous a permis de constater que les Parties Contractantes ont fait un usage très parcimonieux, surtout ces dernières années, des possibilités offertes par ce paragraphe. Cela ne saurait toutefois entraîner la conclusion que la règle juridique du paragraphe 7b ne satisfait pas. Celle-ci au contraire n'est pas dénuée de force. Les «recommandations» des Parties Contractantes doivent en effet être suivies si les parties veulent mettre en vigueur un accord qui, de l'avis des Parties Contractantes, n'est pas susceptible de conduire à l'établissement du groupement économique envisagé. Ces «recommandations», lorsqu'elles sont faites, ont ainsi bien plus valeur de décision que de recommandation<sup>2</sup>.

Dans le contexte d'une révision juridique, il vaudrait bien évidemment la peine d'étendre les possibilités de recommandations qu'offre ce paragraphe à tous les accords – et non seulement aux accords provisoires. De plus, il faudrait soumettre à examen l'idée d'inclure dans cette disposition la possibilité pour les Parties Contractantes d'adresser des recommandations aux parties à un accord créant un espace économique unifié dès qu'elles jugent que celui-ci n'est pas de nature à conduire à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange qui réponde aux critères juridiques et économiques retenus pour ces groupements d'intégration. Cette idée, certes, étend quelque peu les compétences des Parties Contractantes, mais il peut en résulter le coup d'éperon salutaire qui poussera celles-ci à montrer une plus grande volonté politique de faire à nouveau plus souvent usage de leurs droits et compétences en matière de procédure<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cf. supra, Partie 2, Titre I, Chap. 2, section 1 et, pour le libellé de la disposition en question, l'Annexe I.

<sup>2</sup> Sur la différence entre ces deux notions, voir p. ex. *C.A. Colliard*, op. cit. p. 400. En pratique, les documents du GATT ont, dans un premier temps, souvent employé le terme de «décision». (Cf. p. ex. IBDD, Vol. II, p. 31 et p. 32; IBDD, Supp. 3, p. 50; IBDD, Supp. 5, p. 29.) Plus tard, les Parties Contractantes ont usé du terme de «conclusions» (cf. IBDD, Supp. 9, pp. 20 et 21; IBDD, Supp. 10, p. 25; IBDD, Supp. 14, pp. 22 et 23). Elles semblent d'ailleurs préférer aujourd'hui ce mot lorsqu'elles examinent des zones de libre-échange ou des unions douanières.

Par ailleurs, la seconde phrase du paragraphe 7b montre bien la valeur de ces «recommandations». N'édicte-t-elle pas expressément que les parties à un accord d'intégration doivent le modifier conformément à celles-ci, ou ne pas le mettre en vigueur?

<sup>3</sup> Le cas récent de l'affaire de la Zénith Radio Corporation contre les Etats-Unis – dans un contexte tout à fait différent puisqu'en l'occurrence il s'agit de l'exonération ou de la ristourne de taxes intérieures dont bénéficient certains produits de consommation de l'électronique japonaise, exonération qui a été jugée comme équivalente par un tribunal américain de première instance à l'octroi d'une subvention au sens de l'article 303 du Trade Act 1974 et qui a chargé les autorités compétentes d'imposer des droits compensateurs – prouve que lorsque les Parties Contractantes le veulent et y trouvent leur intérêt, les procédures de consultation et de négociation prévues par

c) Le paragraphe 7c exige, sous sa forme actuelle, que toute modification substantielle du programme de démantèlement tarifaire soit communiquée aux Parties Contractantes, qui auront la possibilité d'entrer en consultation avec les parties aux accords si cette modification risque d'altérer les chances de réaliser l'union douanière ou la zone de libre-échange projetée.

Bien que peu utilisé<sup>1</sup>, ce paragraphe a donné satisfaction. On pourrait bien entendu l'amender de manière à en étendre la portée au-delà des seuls cas de «modification substantielle du plan ou du programme». Comme le paragraphe 7b, il serait ainsi à même de recevoir une application aussi générale que possible. Mais il faut bien se rendre à l'évidence que même en stipulant expressément que toute modification d'un accord portant création d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit être communiquée aux Parties Contractantes et que celles-ci peuvent demander aux parties en cause d'entrer en consultations avec elles, si la modification semble devoir compromettre ou retarder indûment l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, le véritable problème de l'application de cette disposition n'en sera pas résolu pour autant. Une fois de plus, en effet, nous nous voyons confrontés à la question de l'existence de la volonté politique de faire un usage approprié des dispositions juridiques existantes. Nous aurons encore l'occasion d'émettre quelques considérations sur cette difficulté<sup>2</sup>.

### 3) Le paragraphe 9

Le paragraphe 9 de l'article XXIV établit que les préférences des annexes A à F à l'Accord général – à savoir les préférences dites coloniales et celles qui existaient déjà au moment de la création du GATT – ne sont pas affectées par l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, mais qu'elles peuvent être aménagées par voie de négociation pour leur permettre de répondre aux critères applicables aux unions douanières et aux zones de libre-échange<sup>3</sup>. Cette disposition n'appelle pas de commentaires spéciaux.

L'Accord général peuvent se révéler très rapides et efficaces. Le 23 mai 1977, un groupe de travail a été formé avec mandat d'examiner la décision de la cour américaine et de présenter «promptement» (sic) un rapport au Conseil (GATT/L/4504). Le Groupe s'est réuni les 2 et 3 juin. Son rapport a été transmis le 6 juin au Conseil (GATT/C/M/121). Le Conseil a adopté le rapport du Groupe de travail qui mentionne que la décision de la Cour américaine enfreint les dispositions de l'Accord général et a décidé de continuer de suivre la question de près.

Une telle rapidité est également possible, et des décisions peuvent être prises avec une détermination analogue dans le cas des unions douanières et des zones de libre-échange en se fondant sur les paragr. 7a et b de l'art. XXIV, si les Etats concernés le veulent bien et quoique les Parties Contractantes répugnent à toute condamnation formelle et tâchent toujours d'éviter le conflit.

<sup>1</sup> Voir supra, Partie 2, Titre I, Chapitre 2, section 1.

<sup>2</sup> Cf. ci-dessous, lettre B.

<sup>3</sup> Voir Partie 2, Titre I, Chap. 2, section 2; texte du paragraphe en Annexe I.

La teneur du paragraphe 9 pourrait être améliorée afin de devenir également applicable aux préférences accordées par les pays industrialisés aux pays en développement; ceci ferait justice à la modification de l'article I que nous avons proposée ci-dessus<sup>1</sup>. En effet, le but des préférences que les pays industrialisés sont autorisés à accorder aux pays en développement est de faciliter à ces derniers leur participation au commerce international et par là même d'accélérer leur développement. Ce processus une fois terminé, on peut aisément supposer que les pays industrialisés et les pays en développement en question désirent poursuivre leur association, et l'intégration de leurs économies réciproques<sup>2</sup>. Le fait de couvrir les préférences par le paragraphe 9 peut même devenir indispensable si l'idée de préférences temporaires est admise, comme nous l'avons suggéré. En effet, si l'on suit nos propositions d'amendement de l'article I, les pays en développement qui ne seraient plus habilités à jouir de préférences du fait de l'amélioration de leur situation économique se verraient tenus à les transformer en unions douanières ou zones de libre-échange compatibles avec les critères de l'article XXIV ou à les supprimer. Or, il ne faudrait pas à ce moment-là empêcher ces parties de se prévaloir des nouvelles dispositions de l'article XXIV leur permettant de conclure une zone de libre-échange ou une union douanière conforme aux définitions retenues et qui répondent aux critères établis par cette disposition.

#### 4) Le paragraphe 10

Parmi les règles de procédure de l'article XXIV GATT, le paragraphe 10 tient une place privilégiée. En effet, il ne s'agit pas seulement d'une disposition formelle comme les paragraphes 6, 7 et 9 qui instituent une marche à suivre, mais d'une disposition attributive de compétence. Le paragraphe 10 confère en effet aux Parties Contractantes la compétence d'autoriser les parties à un accord prévoyant la création d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange à se prévaloir de l'article XXIV, quand bien même l'accord par lequel elles désirent s'engager «n'est pas entièrement conforme aux paragraphes 5 à 9 inclus»<sup>3</sup>.

Cette disposition est à notre avis d'une importance capitale, car elle permet d'accorder des dispenses aux parties à des accords d'intégration économique sans avoir à recourir à la procédure plus contraignante du «waiver» de l'article XXV paragraphe 5 GATT. Elle ouvre d'autre part la possibilité aux Parties Contractantes de tenir compte des efforts sincères des Etats membres du GATT de promouvoir l'intégration économique. Malheureusement, comme nous l'avons constaté, l'application de ce paragraphe est aujourd'hui tombée en

<sup>1</sup> Voir supra, section 1 du présent Chapitre.

<sup>2</sup> Ce que les pays de la CEE ont fait par les divers accords d'association avec des pays en développement.

<sup>3</sup> Cf. 2<sup>e</sup> Partie, Titre I, Chap. 2, section 3; voir texte du paragraphe à l'Annexe I.

désuétude; il n'a été expressément invoqué qu'au début de la vie du GATT<sup>1</sup>. Cette parcimonie dans l'utilisation de cette disposition ne provient toutefois pas du fait que son application aurait causé des problèmes de principe insolubles; son libellé est en effet clair et sans équivoque. Faut-il croire dès lors que les accords d'intégration économique présentés ultérieurement au GATT auraient tous été parfaits? Nous savons qu'il n'en est rien. Non, si ce texte n'a pas reçu l'écho qu'il eût mérité de la part des Parties Contractantes, cela provient indiscutablement du seul fait que celles-ci n'ont plus trouvé la volonté politique ni l'intérêt d'en faire usage. Car, sous la pression des faits, et notamment de la prolifération des accords d'intégration économique, les Parties Contractantes ont renoncé, comme nous l'avons vu, à prendre des décisions formelles, positives ou négatives, sur les accords qui leur étaient soumis. La tendance des Parties Contractantes à ne jamais vouloir créer de conflit déclaré a pris politiquement le dessus si bien que le plus souvent elles n'ont pu qu'«agree to disagree». Cela étant, le paragraphe 10 a perdu la majeure partie de son rôle pratique.

Nous pensons toutefois que le paragraphe 10 garde toute sa valeur ici. Point n'est besoin d'en modifier son libellé. La compétence qu'il confère aux Parties Contractantes est à notre avis suffisamment maniable et juridiquement parfaitement utilisable, pour autant que la volonté politique préalable existe<sup>2</sup>. Et celle-ci, comme nous avons déjà pu le constater à satiété, n'est pas codifiable.

### *B) Renforcement du rôle du GATT par la pratique*

Les remarques que nous venons de faire notamment au sujet des règles de procédure de l'article XXIV nous ont déjà permis d'entrevoir que le renforcement du rôle du GATT par le biais de la pratique uniquement représente certes une solution minimale mais qui a en même temps les meilleures chances concrètes de succès. L'Accord général n'est-il pas principalement un instrument pragmatique de contrôle de l'évolution du commerce mondial? Ce contrôle a souvent laissé à désirer. Toutefois, ce n'est pas en enfermant l'Accord général dans un carcan juridique plus élaboré que l'on palliera nécessairement toutes les difficultés rencontrées jusqu'ici. Bien sûr il est utile d'amender les dispositions matérielles et de procédure si elles sont désuètes. Mais il est présomptueux de vouloir régler une fois pour toutes ce que les Parties Contractantes ont refusé de faire durant trente ans au travers d'une très importante jurisprudence.

<sup>1</sup> Cf. IBDD, Vol. II, p. 33; IBDD, Supp. 5, p. 30.

<sup>2</sup> Ainsi, l'approfondissement de toute question dépend principalement de la volonté des Parties Contractantes impliquées qui restent maîtresses notamment des renseignements qu'elles veulent bien transmettre. Leur attitude peut être coopérative ou au contraire freiner les examens, comme cela s'est vu notamment au cours des travaux des groupes sur les accords entre la Finlande d'une part, la Hongrie et la Tchécoslovaquie de l'autre (IBDD, Supp. 22, pp. 49 ss; IBDD, Supp. 23, pp. 74 ss).

Ainsi, les quelques développements et suggestions qui vont suivre peuvent être considérés pour eux-mêmes ou, et cela serait à notre avis préférable, à titre de complément pratique aux améliorations des textes juridiques étudiées jusqu'ici. En effet, il faut se garder de croire que la simple adaptation par la pratique est la panacée. Les Parties Contractantes en ont déjà fait l'expérience à leurs dépens<sup>1</sup>.

1) Nous avons déjà indiqué, en discutant les possibilités de révision du paragraphe 4 de l'article XXIV<sup>2</sup>, l'importance primordiale qu'il fallait attacher à cette disposition. En effet, dans tous les cas concrets examinés par le GATT, la question cruciale a en réalité été de savoir si l'effet de création des échanges d'un accord considéré l'emportait sur l'effet de détournement. Même sans modification juridique de cette disposition, il ne fait pas de doute que le paragraphe 4 conservera cette prééminence et que les Parties Contractantes, sur la seule base du texte actuel, peuvent lui en conférer plus encore.

Il suffit pour cela qu'elles se décident à soumettre tous les accords à un examen a posteriori. D'ailleurs, aujourd'hui déjà, elles ont tendance à reprendre plus sérieusement en considération les examens périodiques<sup>3</sup>. Cela s'explique par le fait que les Parties Contractantes désirent garder le contrôle sur certaines dérogations qu'elles ont accordées à titre temporaire aux pays en développement<sup>4</sup> ou qu'elles ont manifesté leur volonté de reprendre l'examen lorsque à leur avis les informations soumises ne leur ont pas permis de se faire une opinion définitive sur la question de la compatibilité des accords avec l'article XXIV<sup>5</sup>.

C'est là une pratique qui doit à nouveau se généraliser. Elle correspond en effet à la philosophie qui se dégage de l'Accord général car elle donne aux Parties Contractantes de véritables informations et une base solide pour une

<sup>1</sup> Lors de l'examen des dispositions sur l'association des territoires d'outre-mer du Traité de Rome (cf. IBDD, Supp. 6, pp. 97 ss), le groupe de travail a décidé d'«oublier» le problème juridique et a cherché à trouver une solution sur la base de consultations ad hoc. Celles-ci ont échoué (cf. *K.W. Dam*, op. cit. pp. 292-294).

<sup>2</sup> Cf. Supra pp. 219-221.

<sup>3</sup> Tel n'était pas le cas dans les années soixante. Voir à ce sujet l'attitude des pays membres de la CEE, qui se sont montrés extrêmement réticents à la poursuite des débats sur la compatibilité du Traité de Rome avec l'article XXIV GATT, ce qui a amené d'ailleurs par la suite les Parties Contractantes à renoncer pour un certain temps aux examens périodiques des accords provisoires. Dernièrement toutefois, la Hongrie a également montré une attitude très négative à l'endroit d'examen périodiques (IBDD, Supp. 22, p. 56, N° 32).

<sup>4</sup> Cela a été le cas par exemple pour la décision relative aux négociations commerciales entre pays en voie de développement (IBDD, Supp. 18, pp. 28-30) et les rapports subséquents (IBDD, Supp. 21, pp. 136 ss; IBDD, Supp. 22, pp. 77 ss); cela a également été le cas pour les arrangements commerciaux entre l'Inde, la République arabe d'Egypte et la Yougoslavie, conformément à la décision du 14 novembre 1968 (IBDD, Supp. 16, pp. 16 ss). Voir décisions et rapports subséquents à ce sujet: IBDD, Supp. 17, pp. 21 ss (rapport IBDD, Supp. 17, pp. 150 ss), IBDD, Supp. 20, p. 24 (rapport IBDD, Supp. 20, pp. 247 ss), IBDD, Supp. 20, p. 25.

<sup>5</sup> Un exemple particulièrement parlant est celui de l'accord entre la Finlande et la Hongrie (IBDD, Supp. 22, p. 26, N° 31).

appréciation économique – et même parfois politique<sup>1</sup> de ces accords. Or, ces examens périodiques répondent à un réel besoin puisque les Parties Contractantes se laissent guider dans toutes leurs appréciations moins par les critères juridiques que par leurs intérêts commerciaux.

D'ailleurs, même pour les zones de libre-échange et les unions douanières qui satisfont, lors d'un premier examen, aux critères de l'article XXIV, une nouvelle étude peut s'avérer nécessaire et profitable. Une telle éventualité est déjà prévue dans le paragraphe 7 de l'article XXIV qui ménage aux Parties Contractantes la reprise de consultations si elles le jugent nécessaire et requiert de la part des Etats qui sont dans une zone de libre-échange ou une union douanière l'obligation de transmettre au GATT tous les renseignements nécessaires au fur et à mesure de l'évolution de l'accord considéré<sup>2</sup>.

Une des voies qui permettraient de réaliser un tel contrôle a posteriori sans apporter de modification au paragraphe 4 de l'article XXIV serait d'instituer une commission permanente d'experts économiques indépendants des Parties Contractantes. Celle-ci serait chargée d'étudier les effets et implications sur le commerce en général des espaces économiques unifiés. Ce groupe remettrait à intervalles réguliers des rapports aux Parties Contractantes qui pourraient ensuite décider sur une base plus objective de la procédure à suivre. Il ne fait pas de doute que les Parties Contractantes auraient ainsi beaucoup plus de facilité à approuver ou à condamner un projet d'union douanière ou de zone de libre-échange qu'actuellement<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> On a pu constater en effet qu'une appréciation économique rigoureuse n'était pas toujours possible (dispositions sur l'association avec les territoires d'outre-mer dans le traité de Rome, la «guerre des poulets», etc...). La discussion au sein des groupes de travail s'est alors confinée à une approche politique – *R.E. Hudec*, «GATT or GABB?», op. cit. p. 1333, note 69, dit à ce sujet: «In the short run, what the rules have to do is to prove to the home constituency that one's country is not losing out in any conspicuous fashion.»

<sup>2</sup> Cf. la décision dans le cas de l'union douanière entre l'Union Sud-africaine et la Rhodésie du Sud (IBDD, Vol. II, p. 30). Cette première décision en date a entraîné toute une pratique d'examen subséquents, surtout lorsque les Parties Contractantes n'arrivent pas à des conclusions unanimes (cf. l'exemple récent de l'accord entre la Finlande et la Tchécoslovaquie (IBDD, Supp. 23, p. 89, N° 36). De plus, les Parties Contractantes ont été appelées à examiner à plusieurs reprises des modifications apportées à des accords d'intégration économique. Ainsi les amendements à l'accord d'association entre la CEE et la Turquie (IBDD, Supp. 19, pp. 110 ss; IBDD, Supp. 21, pp. 117 ss); cf. également la décision des Parties Contractantes sur l'association de la Finlande à l'AELE (IBDD, Supp. 10, p. 25, point e); les amendements à l'accord d'association avec la Grèce (IBDD, Supp. 23, pp. 71 ss).

<sup>3</sup> Une proposition analogue a déjà été avancée par *P. Lortie*, op. cit. pp. 168-169.

Sans aller jusqu'à proposer la création d'un groupe permanent d'experts indépendants, le Groupe «Cadre juridique» a formulé dans son mémorandum d'accord concernant les consultations, les notifications, le règlement des différends et la surveillance (MTN/FR/W/20/Rev. 2, pp. 3/1 ss) une proposition analogue: lorsqu'une partie contractante demande, sur la base de l'art. XXIII paragr. 2 GATT, l'institution d'un groupe spécial chargé de connaître d'un différend, les membres de ce groupe spécial en feraient partie «à titre personnel et non en qualité de représentant d'un gouvernement ou d'une organisation». (ibid. p. 3/5).

2) L'adoption d'une telle suggestion pourrait entraîner comme conséquence indirecte un renforcement des règles de procédure prévues au paragraphe 7 de l'article XXIV. Concrètement, la qualité des informations transmises aux Parties Contractantes en vertu de paragraphe 7a pourrait être améliorée, un groupe d'experts indépendants se sentant plus libre d'exiger des informations précises. De plus, il est probable que les parties concernées auraient moins de scrupules à transmettre les renseignements requis à un comité indépendant plutôt qu'à des représentants officiels des parties contractantes. D'un autre côté, les règles de procédure peuvent également trouver un nouvel épanouissement par l'élargissement des compétences du Secrétariat. C'est là une évolution qui peut aisément se faire sans modification des dispositions légales. Tout est une question de prestige. Il ne fait pas de doute qu'immédiatement après la création du GATT le très petit noyau qui formait le Secrétariat, – un secrétariat provisoire d'ailleurs<sup>1</sup> –, était extrêmement en vue. Aujourd'hui celui-ci est beaucoup plus large, ses compétences sont plus diffuses et il n'est pas certain qu'il ait conservé ce rôle de groupe de pression qui était le sien auparavant<sup>2</sup>. Une manière de pallier cette perte de prestige serait de prévoir que les groupes de travail soient plus souvent présidés ou dirigés par des membres du Secrétariat, voire par le Directeur général<sup>3</sup> dont d'ailleurs les fonctions de «bons offices» pourraient être singulièrement améliorées<sup>4</sup>. Une relative indépendance

<sup>1</sup> Cf. J.H. Jackson, *op. cit.* pp. 145-150.

<sup>2</sup> Cf. R.E. Hudec, «GATT or GABB?», *op. cit.* p. 1371.

<sup>3</sup> Tel a été le cas en 1963 lorsque la CEE et les Etats-Unis ont demandé au Conseil du GATT de créer un groupe spécial chargé de leur donner un avis consultatif sur les différentes questions soulevées dans le cadre de leurs négociations sur la volaille (cf. IBDD, Supp. 12, p. 68). Ce groupe fut présidé par le Secrétaire général du GATT (Communiqué de presse GATT/819 (1963)). La décision prise dans le cadre de la «guerre des poulets», comme on a appelé cet intermède, est essentiellement à mettre au crédit de ce groupe indépendant, où le Secrétariat du GATT a joué un rôle prédominant. (Voir D. Vignes: «Le fonctionnement d'une procédure de conciliation: A propos de la guerre des poulets», in AFDI, 1963, pp. 473-479 et not pp. 478-479.) Evidemment le fait que cette «guerre» ait éclaté à la veille des négociations Kennedy a également contribué à faire accepter par les parties concernées l'évaluation du dommage calculé par le groupe. Les circonstances du moment exercent donc indiscutablement une influence sur la réussite d'une telle procédure de conciliation.

Un autre exemple est le Groupe consultatif des Dix-Huit créé par décision du Conseil en juillet 1975 (cf. GATT/L/4204). Sa tâche est de suivre l'évolution du commerce international et de prévenir les perturbations soudaines qui pourraient constituer une menace pour le système commercial multilatéral. Il s'agit d'un groupe informel qui réunit 18 pays représentatifs dans le but de leur permettre d'échanger des vues, de confronter et concilier leurs conceptions et d'harmoniser leurs objectifs. Dans une période caractérisée par un retour à des tendances protectionnistes, le rôle concret d'un tel groupe peut s'avérer important. (Cf. les deux rapports sur ses activités, IBDD, Supp. 23, pp. 42 ss; IBDD, Supp. 24, pp. 62 ss.)

<sup>4</sup> Dans un contexte plus général que celui des accords d'intégration économique, le Groupe «Cadre juridique» vient d'élaborer au cours des récentes négociations tarifaires multilatérales un projet de memorandum d'accord concernant les consultations, les notifications, le règlement des différends et la surveillance (MTN/FR/W/20/Rev. 2, pp. 3/1 ss). Il y rappelle notamment l'engagement des parties contractantes de respecter les obligations existantes en matière de notification, de consultations et de règlement des différends. Parmi celles-ci, on peut noter la mention que les parties contractantes peuvent faire appel aux «bons offices» du Directeur général pour le règlement de leurs différends (MTN/FR/W/20/Rev. 2, p. 3/3).

des groupes de travail leur permettrait en effet de proposer plus aisément des solutions de compromis qui pourraient ensuite être acceptées par les Parties Contractantes. Une telle approche plus dynamique rendrait par exemple à nouveau possible le recours au paragraphe 10 de l'article XXIV.

3) Dans son mémorandum d'accord concernant les consultations, les notifications, le règlement des différends et la surveillance, texte que nous avons déjà cité<sup>1</sup>, le Groupe «Cadre juridique» des négociations tarifaires multilatérales du Tokyo-Round a proposé d'ancrer juridiquement une activation de groupes spéciaux d'experts. Composés d'un nombre restreint de personnalités indépendantes, ces groupes ad hoc devraient pouvoir agir rapidement en essayant tout d'abord de concilier les points de vue des parties au différend et de les amener à un règlement bilatéral satisfaisant. Si cette première étape n'était pas couronnée de succès, les groupes devraient alors élaborer, à l'intention des Parties Contractantes, un rapport qui leur permette de procéder à une évaluation du litige. Pour ce faire, il faudrait notamment qu'ils examinent les faits en cause ainsi que l'applicabilité des dispositions de l'Accord général et qu'ils présentent une appréciation objective de ces éléments. Le rapport en question devrait en outre contenir les justifications nécessaires pour permettre aux Parties Contractantes de formuler leurs recommandations ou de statuer sur l'objet de la dispute.

Ces propositions du Groupe «Cadre juridique» vont dans le sens d'un renforcement du rôle du GATT en tant que juge: elles ont un caractère général puisqu'elles assouplissent et précisent la portée du paragraphe 2 de l'article XXIII GATT. Mais elles peuvent avoir un impact indirect sur les procédures et la pratique en matière de litiges concernant des accords qui établissent des espaces économiques unifiés, raison pour laquelle nous voulions brièvement mentionner ces développements récents extrêmement intéressants.

4) On peut encore songer à d'autres aménagements. Non seulement l'appareil de contrôle pourrait être étendu, mais on pourrait encore renforcer l'appareil de sanction. Une décision des Parties Contractantes pourrait prévoir la mise en place d'un organe de sanction permanent, dont la composition serait équilibrée et qui se substituerait aux Parties Contractantes pour instruire toute réclamation qu'une partie pourrait être amenée à faire. Si cet organe constatait la violation, par la partie incriminée, d'une obligation qui découle de l'Accord général et que celle-ci n'accepte de faire cesser le trouble, ce «panel» recommanderait aux Parties Contractantes la suspension des droits de la partie incriminée. Ce moyen de pression serait peut-être suffisant pour inciter les Parties Contractantes à recourir plus souvent aux dispositions attributives de

<sup>1</sup> Cf. ci-dessus notamment p. 212, p. 236 note 3 et p. 237 note 4. – Il s'agit du document MTN/FR/W/20, Rev. 2, pp. 3/1 ss.

compétences comme le paragraphe 10 de l'article XXIV GATT ou le paragraphe 5 de l'article XXV.

\* \* \*

Au terme de ce chapitre consacré à l'adaptation des principes du GATT en matière d'intégration économique nous pensons que les amendements proposés aux dispositions matérielles et de procédure de l'Accord général correspondent à un réel besoin car elles sont conformes à l'évolution de la pratique des Parties Contractantes. Elles représentent à notre avis un plus petit dénominateur commun et de ce fait, penser qu'elles puissent rencontrer un certain consensus parmi les Parties Contractantes n'est pas une pure vue de l'esprit.

Néanmoins le droit du GATT est une sorte de «jurisprudence diplomatique»<sup>1</sup>. Cette seule constatation nous a contraint à proposer également, à titre de solution alternative ou, de préférence, complémentaire, le renforcement du GATT par le biais de la pratique quotidienne. Car en dernière analyse c'est bien sur une base ad hoc, même si elle n'est pas satisfaisante aux yeux du juriste, que l'Accord général a fonctionné jusqu'ici. Il a été conçu à l'origine pour réglementer les relations commerciales entre pays industrialisés grâce aux principes de la non-discrimination et du traitement égalitaire; or, les circonstances ont fait que l'Accord général a peu à peu servi de cadre à des relations préférentielles en faveur des pays en développement et à l'aménagement de liens spéciaux avec les pays à commerce d'Etat.

Ainsi on ne peut répondre de façon générale à la question de savoir s'il vaut mieux conférer, dans le cadre du GATT, une certaine priorité à l'adaptation de la pratique au droit, ou inversement, s'il est préférable de recommander l'adaptation du droit à la pratique. Les deux approches sont complémentaires et il faut les considérer toutes deux. La première doit être préférée là où un renforcement des règles est aléatoire, difficile et ne présente pas de véritable caractère urgent, ainsi que dans les cas où certains principes apparaissent comme intangibles. La seconde doit être adoptée dans les cas où l'évolution des relations économiques internationales a dégagé de nouvelles orientations, voire de nouvelles finalités auxquelles il apparaît nécessaire de donner une expression juridique.

<sup>1</sup> Ces termes sont empruntés à *R.E. Hudec*, «GATT or GABB?», op. cit. p. 1372.



## CONCLUSION

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce nous est apparu tout au long de notre recherche comme un forum international qui offre aux Parties Contractantes un cadre juridique leur permettant de discuter d'abord, de négocier ensuite, de fixer enfin les conditions nécessaires à un développement harmonieux du commerce mondial. A cet effet, l'Accord général établit certaines normes juridiques qui servent de code minimum indispensable au développement des relations commerciales internationales.

Elaboré dans le but de réaliser une réelle expansion des échanges commerciaux, l'Accord général a fixé trois méthodes, la non-discrimination, les concessions tarifaires et l'intégration régionale. La première, tout en restant la clef de voûte de tout l'édifice, a perdu quelque peu de son actualité et de son efficacité. La seconde en revanche a conservé grâce aux négociations successives son rôle de pièce maîtresse. La troisième enfin s'est peu à peu dotée d'une importance croissante, que nous avons relevée tout au long de notre étude. On peut donc constater un glissement dans le poids respectif de chacune de ces méthodes. Ce déplacement a été possible parce que les règles juridiques du GATT, et notamment celles des articles I et XXIV, ont un caractère propre qui en rend l'appréhension, l'interprétation et l'application changeantes: elles font en effet appel à des critères économiques. Or ceux-ci fluctuent et s'adaptent à la situation économique générale et au contexte particulier dans lequel se présente chaque problème soumis au GATT pour examen. L'appréhension de ces règles juridiques reste donc souvent floue, leur interprétation vague et leur application imprécise, car ces dispositions sont contingentes de la situation parfois désordonnée et toujours en mutation des relations économiques internationales.

\* \* \*

Les normes du GATT, et notamment celles que nous avons étudiées de plus près au cours de cet ouvrage, ont donc un caractère souple. Il s'est avéré

indispensable qu'elles soient assez «sensibles» pour réagir aux diverses impulsions qui peuvent leur être données par les Parties Contractantes qui sont appelées à créer quotidiennement le droit du GATT au travers des exemples concrets soumis à leur appréciation.

Cela est d'autant plus vrai aujourd'hui où le GATT s'est profondément transformé. De charte fondamentale du commerce entre pays développés qu'il était depuis sa conclusion, l'Accord général est devenu un kaléidoscope dans lequel miroitent non seulement les pays développés, mais encore de plus en plus d'Etats défavorisés du Tiers Monde et certains pays à économie planifiée.

C'est ainsi que nous avons découvert, en analysant la pratique du GATT en la matière, que les articles I et XXIV avaient subi une lente transformation. Tel a été surtout le cas de l'article XXIV. Il a été utilisé par de nombreuses parties contractantes comme base juridique pour justifier la conclusion d'accords préférentiels dont le principe pourtant avait été rejeté par l'Accord général. Les règles précises de l'article XXIV ont été interprétées sur une base ad hoc et adaptées, au fil des années, aux circonstances chaque fois nouvelles des relations économiques internationales.

Cette constatation nous a entraînés à reconnaître le caractère propre de cette construction juridique qu'est le GATT, solidaire des mutations économiques, image de la volonté des Parties Contractantes de ne fixer aucune norme définitive, en laissant ouverte la porte à toute modification de leur attitude. Le refus des Parties Contractantes de tisser autour des accords d'intégration économique qui leur ont été soumis une toile juridique formelle a bien entendu influencé le pouvoir contraignant des conclusions prises lors des différents examens, car celles-ci n'ont été dictées que par l'intérêt immédiat de chaque partie.

Mais c'est en cela que le GATT s'est montré original: les Parties Contractantes ont fait reposer tout leur droit, leur jurisprudence et leur pratique sur l'intérêt qu'elles trouvent à une décision précise. Ceci a assuré à toutes les résolutions qu'elles ont prises au cours de ces trente années d'existence un pouvoir d'attraction certain, qu'elles aient été fondées juridiquement comme les premières, ou prises sciemment au-dehors du cadre juridique de l'article XXIV.

\* \* \*

La souplesse que les Parties Contractantes ont conférée au cadre juridique de l'Accord général nous a poussé à ne dégager que quelques amendements à ses dispositions matérielles. Nous n'avons suggéré que les transformations qui nous paraissaient indispensables pour tenir compte de trente années de pratique et d'évolution en matière d'intégration économique. Ce faisant nous n'avons pas touché à la philosophie du GATT. Nous avons d'ailleurs constaté que les pays membres n'avaient pas à cœur d'en renverser les principes directeurs. A telle enseigne que l'intégration régionale, dont le développement a pourtant acquis une dimension hors pair, puisqu'un tiers du commerce mondial s'effectue au travers d'accords préférentiels, n'a pas vraiment pris le pas sur le principe mondia-

liste de la clause de la nation la plus favorisée. D'exception qu'ils étaient, les espaces économiques unifiés n'en sont pas devenus principe. En effet, la clause reste ancrée au plus profond des habitudes du droit international économique et elle continuera à jouer son rôle d'étoile polaire, même si certains fondements annexes ont été aménagés par la jurisprudence qui est soit allée au-delà, soit restée en-deçà de l'application pure des textes législatifs. Ces derniers ont, de ce fait, perdu de leur rigueur.

Nous avons toutefois noté que les modifications juridiques et formelles ont peut-être moins d'importance, dans une organisation internationale aussi mouvante que le GATT, que l'adaptation lente mais régulière, par le biais de la pratique, des principes aux besoins nouveaux qui surgissent avec chaque accord d'intégration économique. C'est dans cet esprit que nous avons examiné la possibilité de modifier, dans certaines limites, les règles de procédure, en les développant notamment et en renforçant l'application automatique. Là encore notre recherche s'est heurtée à un obstacle de taille: nous avons observé que les règles de procédure ne peuvent réellement empêcher les gouvernements de ralentir, voire de bloquer la solution des problèmes soumis à leur appréciation. Les blocages en effet ne sont pas dus au libellé des dispositions de procédure, mais bien à l'attitude des parties contractantes à l'égard des systèmes d'intégration économique.

Dès lors, il nous fallait aller encore plus loin et proposer en dernier ressort d'affermir le rôle de tribunal permanent que tient le GATT qui oublie en quelque sorte l'inadaptation des règles juridiques et qui se fonde uniquement sur certains principes conformes à l'intérêt changeant de l'environnement économique auquel s'adressent ces mêmes règles juridiques.

\* \* \*

En dernière analyse il nous est apparu que le GATT n'a survécu que grâce à son extrême souplesse: l'enfermer dans un carcan juridique équivaldrait à signer son arrêt de mort. D'ailleurs, c'est cette flexibilité du GATT, autant dans sa structure que dans ses décisions, qui a conféré au système de contrôle par le biais de groupes de travail un côté somme toute assez réaliste et positif. Cette maniabilité a permis en effet de porter à discussion toute affaire rapidement, avec efficacité et de manière informelle, et ceci malgré les critiques que l'analyse juridique nous a incité à formuler.

Cette souplesse présente toutefois également un côté négatif du fait que la procédure n'est pas réellement codifiée. Bien entendu, les groupes de travail sont institués formellement par une décision des Parties Contractantes; ils sont même tenus à un mandat bien défini. Toutefois, toutes les étapes de l'examen dépendent du bon vouloir des parties contractantes qui en font partie. Elles peuvent soit accélérer, soit retarder ou même définitivement enrayer la procédure.

Mais là le juriste se voit désarmé. On ne se trouve plus, en effet, dans ce que l'on peut codifier; l'élaboration d'une norme générale est impossible, car on n'a plus affaire à la détermination de ce qui devrait être juridiquement mais à une réalité économique extrêmement fluide. Nous en voulons pour preuve le fait que dans les dix premières années de la vie du GATT, les procédures prévues pour l'examen des accords d'intégration économique aient bien fonctionné. Cela, parce que les Parties Contractantes avaient alors entière confiance dans les mécanismes de l'Accord général et qu'elles affirmaient également la volonté de les respecter.

Si cette attitude s'est insensiblement modifiée, c'est d'une part par le fait de circonstances politiques – accession à l'indépendance des pays en développement et rôle croissant de ceux-ci comme facteur politique – et de l'autre à cause de circonstances économiques – apparition de deux «blocs» économiques, les pays industrialisés et les pays en développement, séparés par un fossé qui n'a cessé de s'accroître.

Ces deux «blocs» ont porté dans l'organisation mondiale du commerce qu'est le GATT des espérances diamétralement opposées, à tel point que l'on a pu penser que les buts poursuivis n'étaient plus, ne pouvaient plus être identiques. Ce n'est pas le cas, nous l'avons vu, et les récents développements sur la scène internationale le prouvent. Il importe dès lors que les ponts entre pays développés, pays en développement et pays à économie planifiée se reconstruisent, que la confiance soit rétablie entre eux et que la volonté – et l'intérêt – de poursuivre en commun le but de l'expansion commerciale et du développement progressif des économies de tous les partenaires soit réaffirmée. La condition permettant au GATT et à ses procédures flexibles de retrouver leur poids et à ses mécanismes de fonctionner à nouveau de manière satisfaisante dépend en définitive de ce pari fait voici trente ans.

# I

## ARTICLE XXIV

### Application territoriale – Trafic frontalier – Unions douanières et zones de libre-échange

1. Les dispositions du présent Accord s'appliqueront au territoire douanier métropolitain des parties contractantes ainsi qu'à tout autre territoire douanier à l'égard duquel le présent Accord a été accepté aux termes de l'article XXVI ou est appliqué en vertu de l'article XXXIII ou conformément au Protocole d'application provisoire. Chacun de ces territoires douaniers sera considéré comme s'il était partie contractante, exclusivement aux fins de l'application territoriale du présent Accord, sous réserve que les stipulations du présent paragraphe ne seront pas interprétées comme créant des droits ou obligations entre deux ou plusieurs territoires douaniers à l'égard desquels le présent Accord a été accepté aux termes de l'article XXVI ou est appliqué en vertu de l'article XXXIII ou conformément au Protocole d'application provisoire par une seule partie contractante.

2. Aux fins d'application du présent Accord, on entend par territoire douanier tout territoire pour lequel un tarif douanier distinct ou d'autres réglementations commerciales distinctes sont appliqués pour une part substantielle de son commerce avec les autres territoires.

3. Les dispositions du présent Accord ne devront pas être interprétées comme faisant obstacle

- a) aux avantages accordés par une partie contractante à des pays limitrophes pour faciliter le trafic douanier;

- b) ou aux avantages accordés au commerce avec le Territoire libre de Trieste par des pays limitrophes de ce territoire, à la condition que ces avantages ne soient pas incompatibles avec les dispositions des traités de paix résultant de la seconde guerre mondiale.

4. Les parties contractantes reconnaissent qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration plus étroite des économies des pays participant à de tels accords. Elles reconnaissent également que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires.

5. En conséquence, les dispositions du présent Accord ne feront pas obstacle, entre les territoires des parties contractantes, à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, sous réserve

- a) que, dans le cas d'une union douanière ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière, les droits de douane appliqués lors de l'établissement de cette union ou de la conclusion de cet accord provisoire ne seront pas, dans leur ensemble, en ce qui concerne le commerce avec les parties contractantes qui ne sont pas parties à de tels unions ou accords, d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs de cette union avant l'établissement de l'union ou la conclusion de l'accord, selon le cas;
- b) que, dans le cas d'une zone de libre-échange ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une zone de libre-échange, les droits de douane maintenus dans chaque territoire constitutif et applicables au commerce des parties contractantes qui ne font pas partie d'un tel territoire ou qui ne participent pas à un tel accord, lors de l'établissement de la zone ou de la conclusion de l'accord provisoire, ne seront pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et réglementations correspondants en vigueur dans les mêmes territoires avant l'établissement de la zone ou la conclusion de l'accord provisoire, selon le cas;
- c) et que tout accord provisoire visé aux alinéas a et b comprenne un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union douanière ou de la zone de libre-échange.

6. Si, en remplissant les conditions énoncées à l'alinéa a du paragraphe 5, une partie contractante se propose de relever un droit d'une manière incompatible avec les dispositions de l'article II, la procédure prévue à l'article XXVIII sera applicable. Dans la détermination des compensations, il sera dûment tenu compte de la compensation qui résulterait déjà des réductions apportées au droit correspondant des autres territoires constitutifs de l'union.

7. a) Toute partie contractante qui décide d'entrer dans une union douanière ou de faire partie d'une zone de libre-échange ou de participer à un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une telle union ou d'une telle zone avisera sans retard les PARTIES CONTRACTANTES et leur fournira, en ce qui concerne cette union ou cette zone, tous les renseignements qui leur permettront d'adresser aux parties contractantes les rapports et les recommandations qu'elles jugeront appropriés.

b) Si, après avoir étudié le plan et le programme compris dans un accord provisoire visé au paragraphe 5, en consultation avec les parties à cet accord et après avoir dûment tenu compte des renseignements fournis conformément à l'alinéa a, les PARTIES CONTRACTANTES arrivent à la conclusion que l'accord n'est pas de nature à conduire à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange dans les délais envisagés par les parties à l'accord ou que ces délais ne sont pas raisonnables, elles adresseront des recommandations aux parties à l'accord. Les parties ne maintiendront pas l'accord ou ne le mettront pas en vigueur, selon le cas, si elles ne sont pas disposées à le modifier conformément à ces recommandations.

c) Toute modification substantielle du plan ou du programme visés à l'alinéa c du paragraphe 5 devra être communiquée aux PARTIES CONTRACTANTES qui pourront demander aux parties contractantes en cause d'entrer en consultations avec elles, si la modification semble devoir compromettre ou retarder indûment l'établissement de l'union douanière ou de la zone de libre-échange.

#### 8. Aux fins d'application du présent Accord,

a) on entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence

i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union, ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires;

ii) et que, sous réserve des dispositions du paragraphe 9, les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance;

b) on entend par zone de libre-échange un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange.

9. Les préférences visées au paragraphe 2 de l'article premier ne seront pas affectées par l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange; elles pourront toutefois être éliminées ou aménagées par voie de négociation avec les parties contractantes intéressées.<sup>1</sup> Cette procédure de négociation avec les parties contractantes intéressées s'appliquera notamment à l'élimination des préférences qui serait nécessaire pour que les dispositions des alinéas a i et b du paragraphe 8 soient observées.

10. Les PARTIES CONTRACTANTES pourront, par une décision prise à la majorité des deux tiers, approuver des propositions qui ne seraient pas entièrement conformes aux dispositions des paragraphes 5 à 9 inclus à la condition qu'elles conduisent à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange au sens du présent article.

11. Tenant compte des circonstances exceptionnelles qui résultent de la constitution de l'Inde et du Pakistan en Etats indépendants et reconnaissant que ces deux Etats ont formé pendant longtemps une unité économique, les parties contractantes sont convenues que les dispositions du présent Accord n'empêcheront pas ces deux pays de conclure des accords spéciaux concernant leur commerce mutuel, en attendant que leurs relations commerciales réciproques soient établies définitivement.<sup>2</sup>

12. Chaque partie contractante prendra toutes mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements ou administrations régionaux ou locaux observent les dispositions du présent Accord.

<sup>1</sup> Il est entendu que, vu les dispositions de l'article premier, lorsqu'un produit qui a été importé sur le territoire d'un membre d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange à un taux préférentiel est réexporté vers le territoire d'un autre membre de cette union ou de cette zone, ce dernier membre doit percevoir un droit égal à la différence entre le droit déjà acquitté et le taux plus élevé qui serait perçu si le produit était importé directement sur son territoire.

<sup>2</sup> Lorsque des accords commerciaux définitifs auront été conclus entre l'Inde et le Pakistan, les mesures adoptées par ces pays en vue d'appliquer ces accords pourront déroger à certaines dispositions du présent Accord, sans s'écarter toutefois de ses objectifs.

**ÉTUDES SUISSES DE DROIT INTERNATIONAL  
SCHWEIZER STUDIEN ZUM INTERNATIONALEN RECHT**

- Volume/Band 1:** Loi d'application immédiate, Sonderanknüpfung, IPR-Sachnormen und andere Ausnahmen von der gewöhnlichen Anknüpfung im internationalen Privatrecht.

Von Dr. Ivo Schwander  
XXIX, 474 Seiten, broschiert, 69.—

- Volume/Band 2:** Ehescheidung, Anerkennung ausländischer Ehescheidungen und Wiederverheiratung im internationalen Privatrecht.

Eine rechtsvergleichende Studie des schweizerischen, des deutschen, des englischen Rechtes und des Haager Abkommens über Anerkennung der Scheidungen und der Trennungen vom 1. Juni 1970.

Von Dr. Pi-Song Tsai  
XX, 349 Seiten, broschiert, 36.—

- Volume/Band 3:** Der Schutz des Dritten im internationalen Personen-, Familien- und Erbrecht der Schweiz.

Von Dr. Felix Bänziger  
XII, 139 Seiten, broschiert, 36.—

- Volume/Band 4:** Völkerrechtlicher Schutz gefährdeter Tiere und Pflanzen vor übermässiger Ausbeutung durch den internationalen Handel.

(Das Washingtoner Artenschutzabkommen von 1973)

Von Dr. Anton Flachsmann  
VII, 147 Seiten, broschiert, 29.—

- Volume/Band 5:** Release and Repatriation of Prisoners of War at the End of Active Hostilities.

A Study of Article 118, Paragraph 1 of the Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War

Von Dr. Christiane Shields Delessert  
225 Seiten, broschiert, 38.—

- Volume/Band 6:** Die Kompetenzdelegation beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge in der Schweiz.

Von Dr. Bruno Spinner  
202 Seiten, broschiert, 38.—

**Volume/Band 7: Konventionskonflikte im Internationalen Privatrecht.**

Von Dr. Paul Volken  
329 Seiten, broschiert, 48.—

**Volume/Band 8: Die Vorfrage im Internationalen Privatrecht.**

Unter besonderer Berücksichtigung der bundesgerichtlichen  
Rechtsprechung  
Von Dr. Verena Füllemann-Kuhn  
XX, 95 Seiten, broschiert, 26.—

**Volume/Band 9: Schutz der Umwelt im Kriege.**

Von Dr. Kurt M. Höchner  
153 Seiten, broschiert, 32.—

**Volume/Band 10: Die Hoheitsverhältnisse am Bodensee.**

Unter besonderer Berücksichtigung der Schifffahrt  
Von Dr. Claudius Graf-Schelling  
Ca. 179 Seiten, broschiert, 44.—

**Volume/Band 11: Die rechtliche Stellung ausländischer Direktinvestitionen in Jugoslawien im Vergleich zu Rumänien und Ungarn.**

Von Dr. Stefan Messmann  
352 Seiten, broschiert, 48.—

**Volume/Band 12: Bundesgesetz über das internationale Privatrecht (IPR-Gesetz).**

Gesetzesentwurf der Expertenkommission und Begleitbericht  
Von Frank Vischer und Paul Volken  
Deutsch und Französisch  
XXXII, 369 Seiten, broschiert, 48.—

**Volume/Band 13: Bundesgesetz über das internationale Privatrecht (IPR-Gesetz).**

Schlussbericht der Expertenkommission zum Gesetzesentwurf  
Ca. XX, 360 Seiten, ca. 48.—

**Volume/Band 14: Loi fédérale sur le droit international privé.**

(Loi de DIP)  
Rapport final  
Edition française (en préparation)

Volume/Band 15: Le statut de la recherche scientifique marine en droit international.

Par Olivier Freymond  
168 pages, broché, 35.—

Volume/Band 16: Droit communautaire et droit international public.

Par Olivier Jacot-Guillarmod  
332 pages, broché, 42.—

Volume/Band 17: Die völkervertraglichen Gleichbehandlungsverpflichtungen der Schweiz gegenüber den Ausländern.

Eine Untersuchung über die Bedeutung der Gleichbehandlungsklauseln in den Niederlassungsverträgen  
Von Dr. Walter Stoffel  
Ca. 370 Seiten, broschiert, 54.—

Les ouvrages en langue française publiés dans cette série sont édités par GEORG & Cie S.A. à Genève, ceux en langues allemande et anglaise le sont par SCHULTHESS POLYGRAPHISCHER VERLAG AG à Zurich.

ACHEVÉ D'IMPRIMER  
LE 30 JUIN 1979  
SUR LES PRESSES DE  
L'IMPRIMERIE COURVOISIER  
À LA CHAUX-DE-FONDS  
(SUISSE)



